HISTOIRE

PARLEMENTAIRE

DES FINANCES

DE LA RESTAURATION

DU MÊME AUTEUR :

WILLIAM PITT

ÉTUDE SUR LES FINANCES DE L'ANGLETERRE

DE 1783 A 1806

En vente à la même librairie.

PARIS. — J. CLAYE, IMPRIMEUR, 7, RUE SAINT-BENOIT. — [11]

HISTOIRE

PARLEMENTAIRE

DES FINANCES

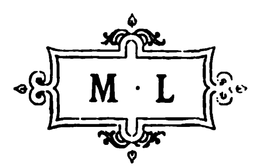
DE LA RESTAURATION

PAR

A. CALMON

Ancien Député

TOME PREMIER



PARIS

MICHEL LÉVY FRÈRES, LIBRAIRES ÉDITEURS

RUE VIVIENNE, 2 BIS, ET BOULEVARD DES ITALIENS, 15

A LA LIBRAIRIE NOUVELLE

—

1868

Le temps est venu de juger froidement la restauration, et déjà cette époque a été l'objet de nombreuses études, parmi lesquelles nous citerons les deux histoires de MM. Duvergier de Hauranne et de Viel-Castel, écrites l'une et l'autre avec tant d'exactitude et d'impartialité. Récemment même, dans une discussion qui restera mémorable par le talent et l'éloquence avec lesquels y ont été défendus les véritables principes de liberté, un hommage mérité a été rendu à l'esprit essentiellement libéral dont furent empreintes plusieurs de ses lois. C'est au point de vue tout spécial des finances qu'est entrepris le travail dont nous livrons aujourd'hui la première partie au public; et ce

point de vue n'est pas le moins favorable sous lequel puisse être appréciée la restauration, car c'est surtout par sa bonne gestion de la fortune publique qu'elle a des titres incontestables à la gratitude du pays. Aucun lien politique, aucun souvenir de sympathie ne nous rattache à ce régime. Mais il est juste de reconnaître qu'il fut essentiellement honnête, et que les hommes appelés successivement à exercer le pouvoir, à quelque opinion qu'ils aient appartenu, quand ils n'étaient pas dominés par les questions de politique ou de parti, n'ont été dirigés dans les divers actes de leur administration que par le sentiment le plus éclairé et le plus pur de l'intérêt public. Ajoutons qu'au milieu des charges si lourdes auxquelles ce gouvernement a eu à subvenir, les ministres ont constamment pris à tâche de maintenir l'équilibre le plus rigoureux dans les budgets; et lorsque parfois les recettes ont été supérieures aux dépenses, les excédants, au lieu d'être employés par avance, ont toujours été mis en réserve et reportés comme res-

source aux exercices suivants. C'est qu'en effet, de leur côté, les chambres, aussi bien la chambre introuvable de 1816 et celle de 1824 que la chambre libérale de 1818 et 1819, n'ont cessé de maintenir avec énergie leur droit d'examen, de vote et de contrôle des dépenses et recettes publiques; et c'est ainsi que, par le concours d'un pouvoir exécutif animé des intentions les plus droites, et d'un pouvoir législatif exerçant avec indépendance et autorité ses attributions constitutionnelles, ont été fondés un budget et un système de finances qui resteront un des grands bienfaits du régime parlementaire qui les a établis.

LES FINANCES

DE

LA RESTAURATION

CHAPITRE I.

FINANCES DE L'EMPIRE.

1800-1813.

État des finances au 18 brumaire. — M. Gaudin ministre des finances. — Mesures qu'il prend pour subvenir aux premiers besoins et relever le crédit. — Organisation de la régie des contributions directes. — Obligations des receveurs généraux et institution d'une caisse d'amortissement. — Liquidation des bons 2/3. — Établissement de la comptabilité par exercice et dépenses de l'an IX, de l'an X, de l'an XI et de l'an XII. — Création d'un ministère du trésor, à la tête duquel est placé M. Barbé-Marbois. — Compagnie des négociants réunis, et ses opérations avec le gouvernement espagnol. — Affaire des piastres et convention avec la maison Hope. — M. Mollien ministre du trésor. — Modifications introduites dans la comptabilité publique. — Bonne situation des finances à la fin de 1807.— Doctrines de l'empereur Napoléon en fait de crédit. — Ses procédés envers la famille royale d'Espagne. — Réunion de la Hollande à la France et

liquidation de la dette hollandaise. — Situation financière de la France à la fin de 1811. — Ressources affectées à la campagne de Russie et désastres de cette campagne. — Charges extraordinaires de 1813 et expropriation des biens communaux. — Efforts faits pour repousser l'invasion au commencement de 1814 et chute de l'empire.

La liquidation des charges léguées par l'empire a été assurément une des plus grandes difficultés qu'ait eues à résoudre la restauration. Avant de dire comment, à son honneur, elle a accompli cette tâche, il convient de jeter un regard rétrospectif sur les finances du régime impérial et de rappeler les phases diverses de prospérité et de revers par lesquelles elles ont passé. Ce résumé fera l'objet de notre premier chapitre.

Le désordre qui a régné dans l'administration française de 1791 à 1800 ne permet pas de déterminer au juste le montant des charges publiques pendant ces neuf années, et c'est seulement en recherchant quelle fut approximativement la somme des ressources qu'il est possible d'apprécier celle des dépenses.

Sous l'influence de l'opinion parfaitement erronée que les impôts de consommation sont surtout onéreux pour les classes pauvres, l'Assemblée constituante les avait supprimés, ne conservant que ceux de douane plutôt au profit de l'industrie indigène que dans un intérêt fiscal. Près de 140 millions de revenu avaient été sacrifiés annuellement à ce préjugé.

Les impôts conservés ne furent ni modifiés ni augmentés pendant la période révolutionnaire; mais au lieu de produire 530 millions, comme on l'avait présumé, ils ne donnèrent en moyenne qu'un revenu de 300 à 350 millions, soit pour les neuf années

environ trois milliards........	3,000,000,000
Les biens nationaux aliénés, estimés 2,600,000,000, ont produit....................	3,500,000,000
Il a été perçu dans les pays occupés par les armées de la république................	500,000,000
L'argenterie retirée des églises valait environ...............	45,000,000
Le métal des cloches, converti en monnaie de cuivre, en pièces d'artillerie, peut être évalué à..	30,000,000
Le matériel en magasin au 18 brumaire représentait......	200,000,000
Total.....	7,275,000,000

Mais à cette somme doivent venir s'ajouter les dons patriotiques faits par les particuliers et les communes pour l'entretien des armées, le prix de tous les objets et de tous les services obtenus par réquisition, et en fixant l'ensemble des ressources à huit milliards, nous ne pensons pas être au-dessous de la vérité.

Quant aux dépenses, on sait à quelles nécessités dut faire face la république. Elle a été en guerre avec toute l'Europe, elle a entretenu de nombreuses armées, a dû, jusqu'au 1er janvier 1793, acheter le numéraire pour la solde, a fourni des secours à la plupart des grandes communes, et pendant longtemps elle a donné presque pour rien aux habitants de Paris du pain qui coûtait huit sous la livre, valeur métallique. Les huit milliards ci-dessus énoncés ont été insuffisants pour subvenir à ces charges extraordinaires : il a fallu recourir à deux emprunts forcés et aux divers papiers-monnaie.

D'abord les assignats : depuis le 21 décembre 1789 date de leur première émission jusqu'au 30 pluviôse an IV, jour où furent solennellement détruits et brûlés sur la place Vendôme tous les objets employés à leur fabrication, il en fut mis en circulation pour une somme nominale de 45,580,000,000. Négociés dans le principe en numéraire à 85 livres p. 100 de leur valeur d'émission, ils tombèrent en 1792 à 60 livres, en l'an II à 30 livres, en l'an IV à 3 sous 6 deniers, et les 35 milliards circulant à cette dernière époque ne représentaient plus que 6 millions de valeur réelle.

Ils furent remplacés par les mandats territoriaux contre lesquels ils durent être échangés à raison de trente capitaux pour un. On espérait ainsi relever le prix des assignats, et ceux-ci, au contraire, entraî-

nèrent le nouveau papier dans leur discrédit. Les premiers mandats ne purent être négociés qu'au prix de 18 p. 100; bientôt ils tombèrent à 5,50, et à la fin de l'an IV les 2 milliards 400 millions émis représentaient au plus une valeur réelle de 13,500,000 francs.

Puis vinrent les délégations sur les caisses des receveurs des deniers publics remises aux fournisseurs et entrepreneurs, mais qui se négociaient à 75 p. 100 de perte, parce que ces caisses, obligées aussi de satisfaire aux réquisitions des chefs de corps d'armée pour l'entretien et la solde de leurs troupes, se trouvaient souvent épuisées quand les délégations leur étaient présentées.

Enfin, à la suite des événements de prairial an VII, le nouveau Directoire avait fait décréter un emprunt progressif de 100,000,000 auquel devaient seules contribuer les personnes aisées, et cette mesure essentiellement révolutionnaire avait produit le plus déplorable effet.

Neuf milliards environ, soit un milliard par an, avaient donc été ainsi dépensés ou gaspillés, et au mois de brumaire an VII, le désordre et le discrédit étaient à leur comble. Il était dû plus de 300 millions immédiatement exigibles, les caisses étaient vides, les fonctionnaires ne recevaient plus de traitement, et cependant chaque décade le ministre des finances continuait à présenter au Direc-

toire un état de distribution entre les divers ministères de sommes dont pas un centime souvent ne se trouvait au trésor. De leur côté, les autres ministres délivraient les mandats de payement comme s'il y avait eu dans les caisses les fonds nécessaires pour les acquitter, et ces effets jetés à profusion sur la place y étaient négociés au quart et au cinquième de leur valeur nominale.

En prenant possession du ministère des finances au lendemain du 18 brumaire, M. Gaudin n'y trouva que 167,000 francs en numéraire, reste d'une avance de 300,000 francs obtenue la veille, et il ne pouvait compter sur aucune rentrée prochaine des impôts, puisqu'il en avait été disposé par les délégations ou réquisitions. Néanmoins, désireux de donner à l'armée un témoignage de sa sollicitude, le nouveau gouvernement tenait à reprendre de suite le service de la solde, et un emprunt seul pouvait lui en procurer les moyens. Mais pour s'adresser utilement au crédit, il fallait préalablement gagner la confiance publique par de sages mesures. La première à prendre incontestablement était de renoncer à l'emprunt progressif, et M. Gaudin proposa aux consuls de le remplacer par une subvention de guerre de 25 centimes à percevoir en addition au principal des contributions foncière et mobilière, et payable moitié en numéraire moitié en bons de réquisition. Rassurés et encouragés par cette satis-

faction donnée à l'opinion publique, plusieurs banquiers consentirent à faire une avance de 12,000,000 remboursables sur les premières rentrées de la subvention de guerre.

Cette ressource permettait de pourvoir aux besoins des premiers jours, et les bons de réquisition étant admis en payement, la majeure partie allait ainsi s'en trouver éteinte. Mais restaient les délégations, et M. Gaudin crut faire une opération également avantageuse au trésor et aux délégataires en offrant à ces derniers de leur en assurer le payement intégral dans un temps donné, mais à deux conditions : la première, de renoncer à leurs droits sur les rentrées de l'impôt, et la seconde, d'avancer au trésor, partie en numéraire, partie en effets de commerce à courte échéance, une somme égale à celle qu'il leur devait. Les porteurs des bons de délégations n'avaient jamais espéré un remboursement intégral, plusieurs d'entre eux même avaient acheté ces titres à bas prix : ils trouvèrent donc la proposition avantageuse et s'empressèrent de l'accepter. Cinquante millions environ furent ainsi versés au trésor, et le gouvernement recouvra la disposition des produits de l'impôt si imprudemment aliénés.

Avant la révolution, M. Gaudin avait été chargé en qualité de premier commis au département du contrôle, de la direction des contributions directes. Homme essentiellement pratique, sans méconnaître

les abus et les vices de l'ancienne administration des finances, il regrettait cependant que des impôts utiles et de sages méthodes eussent été sacrifiés à de faux préjugés.

Il était commissaire central de la république à l'administration des postes au 18 brumaire, et le premier consul l'ayant fait appeler pour lui proposer le portefeuille des finances, « M. Gaudin, lui dit-il, je vous confie une tâche difficile, celle de rétablir l'ordre dans les finances, mais je ne doute pas que votre habileté et votre expérience ne la mènent à bonne fin. — Général, lui répondit M. Gaudin, le succès n'est possible qu'à deux conditions : la première, de revenir aux anciens impôts en les améliorant, et la seconde, de reprendre parmi les anciennes méthodes celles dont l'utilité a été confirmée par l'usage. — Mais les moyens que vous me proposez sont des vieilleries qui ont fait leur temps. — En fait de finances, général, et surtout en matière d'impôts, les vieilleries sont souvent ce qu'il y a de meilleur. — Soit, dit le premier consul, essayez. » Et M. Gaudin, après avoir pourvu, ainsi que nous venons de le voir, aux nécessités des premiers jours, se mit résolûment à l'œuvre.

Les modes d'assiette et de perception des contributions directes étaient des plus défectueux. Par mesure d'économie la confection des rôles avait été confiée aux municipalités, et généralement ce travail

était fait avec une grande négligence. D'autre part, le recouvrement donné à l'adjudication s'opérait mal autant pour le trésor que pour le contribuable, et il était dû près de 400 millions sur les années précédentes. Une pareille organisation ne pouvait être maintenue, et M. Gaudin proposa d'établir, à l'instar de l'ancienne administration des vingtièmes, une régie spéciale chargée de présider à la confection des rôles et représentée dans chaque département par un directeur, chef de service, un inspecteur et des contrôleurs. Quant à l'impôt, il dut être recouvré par des percepteurs que nommerait le ministre, versé dans la caisse d'un receveur d'arrondissement et transmis par ce dernier au receveur général du département. Il n'était exigible que par douzième; mais pour donner par anticipation au trésor la disposition immédiate de son produit total, M. Gaudin imagina de faire souscrire par les receveurs généraux jusqu'à concurrence du montant annuel que devait recevoir chacun d'eux, des obligations payables en espèces à leur caisse, mois par mois et à jour fixe, de telle sorte qu'en cas de besoins urgents le ministre eût la faculté de les négocier et réaliser par avance. Toutefois, comme l'impôt s'acquittait alors d'une façon très-inexacte, il parut juste de tenir compte aux receveurs généraux des retards inévitables dans les rentrées. En conséquence, il leur fut accordé un délai de quatre mois pour le payement

de chaque douzième, et l'obligation à échéance du 31 mai représentait ainsi le douzième qui avait dû être perçu en janvier précédent : c'était donc seulement à la fin d'avril de l'année suivante, c'est-à-dire au bout de seize mois, que la totalité du revenu d'un exercice se trouvait encaissée par le trésor. En temps normal, sans aucun doute, ce délai de quatre mois eût été un grand avantage accordé aux receveurs généraux au détriment de l'État, mais alors il était une nécessité, et d'ailleurs il pouvait être abrégé lorsque les circonstances le permettraient. D'un autre côté, la chose publique devait gagner elle-même à cet arrangement, parce que les comptables se trouvant intéressés à activer la rentrée de l'impôt pour en avoir une plus longue jouissance, le contribuable devait ainsi contracter l'habitude de l'acquitter avec plus de régularité.

Mais pour rendre facile la négociation des obligations des receveurs généraux à des conditions avantageuses pour le trésor, il fallait éloigner de ces valeurs le discrédit dont avaient été frappées toutes celles émises précédemment en son nom. A cet effet, M. Gaudin voulut leur donner un gage certain et spécial en obligeant chaque receveur général à fournir en espèces un cautionnement égal au vingtième du montant de la contribution foncière de son département. Ces fonds, versés dans une caisse dite d'amortissement, durent être employés par elle à acquitter à présenta-

tion toutes les obligations protestées, et à la tête de ce service fut placé M. Mollien, qui, ancien premier commis ainsi que M. Gaudin, au contrôle général, y avait été chargé de l'administration des contributions indirectes. Dans les premiers mois les protêts furent nombreux, mais l'exactitude avec laquelle la caisse acquitta tous les bons qui lui furent présentés releva tellement la confiance, qu'en peu de temps leur escompte tomba de 4 à 1 p. 100 par mois.

Sans aucun doute le système des obligations imité de celui des rescriptions souscrites par les anciens receveurs généraux des finances, avait, dans un moment d'aussi grande pénurie, l'avantage de mettre à la disposition du trésor dès le commencement de l'année le produit de toutes les contributions directes à percevoir dans le courant de l'exercice. Mais, à part cet intérêt d'opportunité, il est indubitable que la faculté d'escompter ainsi par avance le revenu total de l'année, n'était pas une mesure de bon ordre et risquait de devenir un encouragement à la prodigalité. C'est le devoir, en effet, d'une administration prévoyante de réserver pour l'avenir les revenus de l'avenir, et il y a là aussi une sage spécialité qu'elle doit faire en sorte de respecter, sous peine de se préparer plus tard de graves embarras. Quoi qu'il en fût, comparé à l'état de choses antérieur, le nouveau système était une amélioration réelle. Il rendit alors de vrais

services en rétablissant la régularité dans la perception et en procurant au trésor les ressources dont il avait grand besoin. Mais bientôt on y renonça pour en venir au régime actuel si sensé, si logique, qui, sans cesser d'intéresser le comptable à activer le recouvrement de l'impôt, saisit le trésor de son produit au fur et à mesure des rentrées.

L'acquittement des obligations protestées ne fut pas le seul emploi auquel durent être affectés les fonds de cautionnement. La caisse d'amortissement put employer tous ceux qu'elle aurait disponibles à racheter sur la place les rentes publiques au cours du jour, et, pour la mettre à même d'opérer avec plus d'efficacité, ses ressources furent augmentées des rentes viagères et pensions ecclésiastiques éteintes par le décès des titulaires. Aussi, en moins d'un an, elle put avec une somme de 5,200,000 francs racheter 686,000 francs de rentes perpétuelles; et le prix de la rente, qui était de 10 francs au 18 brumaire, s'éleva bientôt à 50.

Ainsi que nous l'avons vu, la subvention extraordinaire avait absorbé seulement une partie des bons de réquisition. On voulut en finir avec les autres, et il fut décidé qu'il seraient reçus au pair pour l'acquit des contributions antérieures à l'an VIII. Même faculté fut accordée pour les mandats territoriaux, pour les bons d'arrérages délivrés depuis quelques années en payement de la rente et pour les autres

titres de même nature qu'on parvint ainsi à éteindre. Les 400 millions d'arriéré de l'impôt furent de la sorte en partie acquittés, des remises et modérations nombreuses furent accordées pour le surplus, et en allégeant par ce sacrifice la situation des contribuables, le gouvernement espéra rendre plus facile et d'autant plus sûre la rentrée des contributions courantes.

Restaient les bons dits deux tiers délivrés sur le pied du denier vingt, à titre de remboursement des deux tiers de la dette publique dont le troisième tiers avait été consolidé. Cette dette, déduction faite de 20 millions de rentes annulées comme appartenant aux émigrés ou établissements supprimés, s'élevait à 120 millions représentant à 5 p. 100 un capital de 2,400,000,000. Par le prétendu remboursement des deux tiers l'État s'était donc libéré de 80 millions de rentes, soit d'un capital de 1,600,000,000; mais bien que les bons deux tiers délivrés pour l'acquit de cette somme pussent être donnés à l'origine en payement d'une portion du prix des maisons et usines vendues par l'État, ils n'en étaient pas moins tombés dans le plus grand discrédit, et le trésor lui-même ne les acceptait plus qu'à raison de 2 p. 100 de leur valeur nominale. 1,200,000,000 de ces effets avaient été ainsi reçus en payement de 30 millions de biens nationaux, et il était urgent de faire disparaître le surplus. Il fut donc créé un million de rentes pour être distribué entre leurs détenteurs dans la pro-

portion d'un quart pour cent de la somme nominale apportée en échange et ce million représentant au cours de la place un capital de 10 millions, la grande iniquité de la banqueroute se trouva ainsi consommée moyennant 40 millions à peine contre 1 million 600,000 francs.

Sans doute une partie des personnes qu'elle avait frappées directement ayant aliéné à vil prix leurs bons deux tiers, les détenteurs actuels pouvaient ne pas se trouver lésés par les conditions auxquelles l'État traitait avec eux; elle n'en restait pas moins cependant un scandale public, qui longtemps devait peser sur le crédit et l'honneur de la France, et peut-être le nouveau pouvoir eût-il fait alors acte de bonne politique en prenant les mesures nécessaires pour réparer, au lieu de les consacrer, les dommages causés par le régime précédent. Il en fût résulté, il est vrai, une charge considérable pour le trésor et onéreuse au milieu des circonstances où l'on se trouvait. Mais l'adage vulgaire qu'on s'enrichit en payant ses dettes est peut-être plus applicable encore aux États qu'aux particuliers, et le sacrifice qu'aurait imposé une juste réparation eût été bientôt largement compensé par la confiance qu'elle eût ramenée. Malheureusement toutes les notions de crédit avaient été faussées par les désordres et les malversations auxquels on venait d'assister, et le gouvernement consulaire crut faire à la fois acte



d'honnêteté et de bonne administration en donnant aux porteurs de bons deux tiers des titres qui valaient cinq francs contre d'autres qui n'en valaient que deux. C'est sous l'empire du même sentiment que fut acquittée d'une façon non moins arbitraire une autre dette de date plus récente.

Le service des fournitures de l'armée avait été sans aucun doute celui dans lequel il s'était commis plus de malversations. Des fortunes scandaleuses y avaient été faites. et, pour empêcher par une organisation plus sévère et une surveillance plus rigoureuse le retour de ces abus. le premier consul avait jugé utile de créer un ministère spécial de l'administration de la guerre, à la tête duquel il avait placé le général Dejean. Mais il existait un arriéré considérable à liquider et à solder, et le règlement en était d'autant plus difficile à établir, que les éléments de comptabilité faisaient complétement défaut ou étaient fort incorrects. Néanmoins on tenait à en finir avec ce passé de désordre : un bureau de liquidation fut donc organisé pour rechercher ce qui pouvait être encore dû par l'État, et le chiffre des réclamations admises s'éleva à 90 millions. Dans la situation où se trouvaient les finances et le crédit, il était impossible d'acquitter cette somme en espèces. Aussi les créances, même liquidées, se négociaient à 70 et même à 75 p. 100 de perte et ne représentaient qu'une valeur de 23 ou 24 millions. Le gouverne-

ment crut donc se montrer fort généreux envers leurs porteurs en créant à leur profit 2,700,000 livres de rente qui, au cours de la place, valaient environ 30 millions, En effet, si les créances étaient encore entre les mains de leurs titulaires primitifs, ces derniers se trouvaient en recevoir d'autres en échange d'une valeur actuelle plus considérable : si, au contraire, elles avaient été vendues, les acquéreurs devaient bénéficier ainsi de 16 à 18 p. 100. De plus, une paix prochaine avec l'Angleterre était probable. Il y aurait infailliblement alors une hausse dans le prix de la rente, et tous ses porteurs verraient augmenter le chiffre de leur capital. Mais, quels que fussent pour les détenteurs des titres liquidés les avantages actuels de l'opération et les chances d'un profit plus grand encore, ces considérations ne pouvaient justifier un pareil mode de libération, et cette libération n'était en réalité qu'une nouvelle banqueroute.

De grands efforts avaient donc été faits pour rétablir l'ordre dans les finances, et en moins d'un an d'importants résultats avaient été obtenus. La part du passé avait été déterminée, l'arriéré à peu près liquidé et une ligne de démarcation venait d'être ainsi établie entre le régime nouveau et ceux qui l'avaient précédé. Mais ce ne fut pas tout : dans le courant de cette même année (an IX) la comptabilité par exercice fut rétablie, les régies financières reçurent une organisation nouvelle plus favorable à la marche

des services, tous les payements furent repris en numéraire, l'acquittement régulier des arrérages de la dette publique fut assuré, un dégrèvement de 5 millions sur la contribution foncière fút accordé aux départements les plus chargés, et des études furent commencées pour arriver à en modifier la répartition d'une façon plus égale. Aussi la confiance commença partout à renaître : la banque fut établie au capital de 30 millions avec une subvention de 5 millions donnée par le trésor, et le recouvrement de l'impôt s'effectua avec une exactitude et une facilité qui dépassèrent toutes les espérances. Le revenu de l'année fut de 450 millions ; mais la guerre durant encore, les dépenses s'élevèrent à 550 millions. Il fut pourvu au déficit d'abord avec le produit de la vente des biens nationaux aliénés à des prix doubles de ceux obtenus précédemment, puis au moyen d'une création de rentes.

En l'an XI, année de paix complète, nouveaux efforts et nouveaux succès; des améliorations se poursuivent dans toutes les branches de l'administration, le système monétaire est définitivement constitué, des encouragements sont donnés au commerce et à l'industrie, les travaux de routes sont entrepris et poussés avec activité, le taux d'escompte des obligations des receveurs généraux n'est plus que de 8 p. 100 par an, la rente s'élève à 60 francs, et par le fait seul du développement des affaires, les

recettes, dépassant de 30 millions celles de l'année précédente, s'élèvent à 490 millions, tandis que les dépenses n'excèdent pas 500 millions. Après quinze années de discorde, de déchirements et de guerres acharnées, la France n'aspirait qu'au repos et à mettre à profit les immenses ressources que malgré tant de ruines elle portait encore dans son sein.

Mais il n'y eut malheureusement là qu'une courte trêve; en l'an XI, le traité d'Amiens fut rompu et les hostilités recommencèrent. La fin de cette année et l'an XII furent entièrement consacrés à préparer les moyens de descente en Angleterre. Et cependant la confiance dans le génie, la vigueur, la fortune du premier consul était telle que les transactions n'éprouvèrent aucun ralentissement et que le produit des impôts ne cessa de s'accroître. Les dépenses de l'an XI furent de 619 millions, les revenus de 573, et les subsides donnés par l'Espagne et l'Italie suffirent à combler le découvert. De son côté, la caisse d'amortissement racheta 2 millions 400,000 livres de rente et contribua ainsi à empêcher la dépréciation des cours.

En l'an XII, les dépenses s'élevèrent à 762 millions, les recettes à 600, et la différence fut couverte jusqu'à concurrence de 140 millions par le prix de la Louisiane, les cautionnements exigés des comptables, qui n'avaient pas encore été astreints à en fournir et par les subsides de l'Espagne et de

l'Italie. 22 millions manquaient donc encore, et cependant sans attendre le résultat des études prescrites pour établir une meilleure répartition de l'impôt foncier, le gouvernement crut devoir satisfaire aux réclamations des contribuables en accordant un nouveau dégrèvement de 13 millions. Le déficit se trouva porté ainsi à 35 millions, et pour le couvrir, force fut enfin d'en venir aux taxes de consommation depuis longtemps réclamées par M. Gaudin. Mais on ne rétablit alors que les droits d'inventaire et de débit sur les vins, bières et alcools; ceux de circulation ne furent repris qu'en 1809, et c'est à cette époque seulement que le régime et la régie des contributions indirectes ont reçu leur organisation définitive.

L'empire fut proclamé en l'an XIII (1805), et Napoléon, ayant dû renoncer à son projet de descente en Angleterre, se transporta avec 180,000 hommes au cœur de l'Allemagne pour y attaquer la coalition que l'Autriche, la Suède et la Russie venaient de former contre lui. En moins de trois mois, il dispersa l'armée de Mack, réduisit ce général à signer la capitulation d'Ulm, s'empara de Vienne, vainquit à Austerlitz les deux empereurs d'Autriche et de Russie, et dicta les conditions de la paix de Presbourg. Mais, pendant que la gloire de la France était portée si haut, de graves événements financiers avaient lieu à Paris.

Avant de les dire, nous devons rappeler que la tâche de réorganiser les impôts et d'en opérer le recouvrement ayant paru au premier consul bien suffisante pour absorber tous les soins du ministre des finances, il avait détaché, en 1801, de ses attributions, le service du trésor, et en avait fait un ministère spécial à la tête duquel il avait placé M. Barbé-Marbois. Cette division était une faute, parce que le recouvrement de l'impôt et la direction à donner à ses produits sont deux opérations tellement connexes, qu'un seul chef peut y présider utilement. En effet, les rentrées de fonds devant être combinées avec leurs sorties, de façon que les caisses soient toujours en état de satisfaire aux divers engagements du trésor, s'il y a deux chefs, et qu'ils ne s'entendent pas entre eux, celui des recouvrements se plaindra sans cesse des exigences de son collègue, et ce dernier des lenteurs du premier. Le service souffrira nécessairement de ce désaccord, et c'est ce qui arriva, en effet, entre M. Barbé-Marbois et M. Gaudin.

C'était donc à M. Barbé-Marbois qu'il appartenait, en sa qualité de ministre du trésor, de négocier les obligations des receveurs généraux. D'abord, il s'était adressé à des banquiers, mais les receveurs généraux ayant offert de faire l'escompte eux-mêmes, on trouva qu'il y avait tout avantage à traiter avec eux. En effet, ayant déjà la jouissance gratuite

pendant plusieurs mois, du produit de l'impôt, ils pouvaient se contenter d'une commission moindre, et, agents du gouvernement, il était possible aussi de leur imposer des conditions meilleures pour le trésor. En conséquence, ces comptables organisèrent entre eux un syndicat opérant au nom de tous et chargé de veiller à l'exécution rigoureuse des contrats. Mais leur personnel n'était pas alors ce qu'il est devenu depuis. Plusieurs, pris parmi les anciens traitants et fournisseurs, en avaient conservé les habitudes peu scrupuleuses : des déficits nombreux avaient été constatés dans leurs caisses, et des fraudes dans leur comptabilité. D'autres, dénués de tout crédit, n'avaient pu faire les avances qui leur étaient demandées, et, au commencement de 1805, M. Barbé-Marbois, ne trouvant pas qu'il y eût pour le trésor avantage suffisant à leur laisser le service de l'escompte, avait traité avec une compagnie qui s'était engagée à le faire à 3 p. 100 de moins en comprenant dans le marché et aux mêmes conditions les traites de douanes et celles des coupes de bois. Cette compagnie, dite des négociants réunis, avait à sa tête le célèbre Ouvrard : déjà elle était chargée de l'entreprise d'une partie des fournitures et approvisionnements de l'armée, et cependant ces diverses opérations, quelque importantes qu'elles fussent, ne suffisaient pas à l'activité de son chef.

Par le traité de Saint-Ildefonse, l'Espagne s'était engagée envers la France à lui fournir, sur sa réquisition, 24,000 hommes, quinze vaisseaux de ligne, six frégates et quatre corvettes. Lors de la rupture du traité d'Amiens, le premier consul ayant trouvé plus avantageux de laisser à l'Espagne les apparences de la neutralité, lui avait proposé de convertir en un subside annuel de 75 millions ce secours en nature; et la cour de Madrid y avait consenti, à la condition toutefois que si l'Angleterre lui déclarait la guerre, le payement de ce subside cesserait immédiatement. Cette hypothèse s'était réalisée au bout de quelques mois, et la portion échue du subside s'élevait à 48 millions. M. Ouvrard avait pris cette dette au compte de sa société et en avait versé immédiatement le montant dans le trésor français. Au mois de septembre 1804, il s'était rendu à Madrid pour régler sa situation avec le gouvernement espagnol : 8 millions lui avaient été remboursés en espèces; pour l'acquit des autres 40 millions, il avait accepté des traites sur la caisse royale de consolidation, dite des Valés, chargée du service de la dette espagnole, et avait, en outre, conclu avec le cabinet espagnol divers marchés dont il espérait retirer autant de profit pour lui-même que d'avantages pour la France.

Depuis plusieurs années, l'Espagne était désolée par la disette. Il avait fallu y faire venir à chers



deniers les grains étrangers nécessaires à sa consommation, et, faute d'un médiateur intelligent, la France n'avait eu aucune part à ce commerce. M. Ouvrard convint avec le cabinet espagnol de lui fournir deux millions de quintaux métriques de blé français, moyennant un prix inférieur à celui de tous les précédents achats, et, si la spéculation était bonne pour les négociants réunis, incontestablement elle l'était aussi pour la France, qui allait trouver ainsi un écoulement pour des produits abondants chez elle, et recevoir en payement 40 millions d'espèces.

D'un autre côté, depuis douze ans, tout commerce avait cessé entre elle et les colonies espagnoles d'Amérique. Les négociants anglais et ceux des États-Unis exportaient seuls de ces dernières les piastres que l'Espagne n'en retirait pas directement, et les importations des marchandises qu'elle n'y envoyait pas se faisaient par les mêmes intermédiaires. La rupture qui venait d'éclater entre l'Espagne et l'Angleterre fournissait donc une occasion favorable de rendre à la France ce commerce, et M. Ouvrard en stipula le privilége exclusif à son profit. En conséquence, la maison dont il était le représentant dut seule avoir le droit, aussi longtemps que durerait la guerre, d'introduire sous pavillon neutre, dans les ports de la Vera-Cruz, de la Havane, de Caracas et de Montevideo, les marchandises de toute nature,

ainsi que le vif-argent nécessaire pour l'exploitation des mines, et d'en exporter, outre les matières d'or et d'argent, toutes les denrées indigènes.

La caisse de consolidation des Valés était de moitié dans cette entreprise. Elle devait en partager tous les profits, et son directeur, membre du gouvernement espagnol, en était, à ce titre, le commanditaire. La société se chargeait également d'effectuer, moyennant une commission, tous les transports faits pour le compte de ce gouvernement entre la métropole et ces mêmes colonies, et notamment d'extraire de ces dernières les piastres qu'il avait à y recevoir. Mais l'exécution de ces conventions était subordonnée à l'assentiment du gouvernement français, et, en arrivant à Paris, M. Ouvrard avait eu hâte de les soumettre au premier consul. Dans un mémoire parfaitement développé, il lui avait exposé les avantages pour la France, alors que son commerce maritime était languissant et qu'elle manquait de numéraire, d'ouvrir un débouché assuré à ses produits, et au retour des expéditions entreprises pour les porter dans ces régions éloignées d'y introduire en piastres effectives, directement et avec exemption de droit, les matières d'or et d'argent dont elle avait besoin. L'Espagne pouvait seule lui fournir ces métaux par voie d'échange avec ses colonies, et il fallait se hâter de profiter de l'offre que lui faisait cette puissance de lui donner sur ce marché un pri-



vilége exclusif aux lieu et place de celui dont avaient joui l'Angleterre et les États-Unis. Sans doute l'Espagne retirerait de grands profits des conventions projetées, mais il importait à la France que cette nation voisine et alliée cessât d'être tributaire du commerce anglais, et qu'elle fût heureuse et prospère pour en obtenir ainsi des services plus certains et plus durables que les contributions auxquelles on pourrait la soumettre.

Le premier consul avait accordé l'adhésion demandée. Mais, aussi longtemps que durerait la guerre, il était impossible que les expéditions et retours entre la France et l'Amérique eussent lieu autrement que sur des bâtiments neutres, et, d'un autre côté la société des négociants réunis n'était pas assez puissante pour tenter seule l'aventure. Force avait donc été de recourir à une maison étrangère qui pût fournir à la fois et le pavillon et les capitaux nécessaires. M. Ouvrard s'était adressé, à cet effet, à la maison Hope, d'Amsterdam, une des plus riches d'Europe et qui jouissait dans toutes les parties du monde commercial d'un crédit justement mérité. Ses relations avec les États-Unis et avec l'Angleterre devaient lui faciliter les moyens d'emprunter le pavillon de ces deux nations, et, en effet, elle s'engagea à fournir les trois quarts des avances et à ne comprendre dans les expéditions aucune marchandise anglaise. Elle espéra même obtenir des sauf-con-

duits du gouvernement britannique, qui, ayant besoin de numéraire, surtout pour son commerce avec les Indes orientales, était intéressé à favoriser l'arrivée des piastres en Europe.

Tout était bien jusqu'alors : des débouchés importants devaient être ouverts aux produits agricoles et industriels de la France; en échange elle allait recevoir d'abondantes espèces métalliques, un riche monopole commercial lui était assuré, la coopération à ces entreprises d'une des maisons les plus considérables de l'Europe ne pouvait que relever son crédit, et enfin les obligations des receveurs généraux allaient être escomptées à des conditions plus avantageuses pour le trésor. Sans doute, en faisant tous ces marchés, M. Ouvrard avait en vue son plus grand bénéfice et celui de ses associés, ce qui était légitime ; mais la France y trouvait aussi son profit, ce qui était encore mieux, et l'intérêt privé concordait ainsi avec l'intérêt public.

Tout cela, cependant, devait aboutir à la destruction et à la ruine. La pénurie était extrême en Espagne, et au lieu d'en recevoir les fonds attendus, M. Ouvrard avait dû en avancer d'autres pour satisfaire à des besoins urgents : ni ce nouveau prêt, ni l'ancien, ni le prix des blés, cuivres et chanvres qu'il avait fournis, ne lui avaient été remboursés aux échéances convenues, et la caisse de consolidation, qui devait tout acquitter, avait suspendu ses

payements. A la vérité, le gouvernement espagnol lui avait délivré des lettres de change sur Mexico, payables en piastres pour une somme bien supérieure au montant de la dette; mais le recouvrement de ces piastres était plus que douteux, parce que l'Angleterre, contrairement aux espérances dont on s'était bercé, avait envoyé des croisières pour les saisir au passage et empêcher les expéditions commerciales projetées. Faute des rentrées sur lesquelles elle comptait, la compagnie des négociants réunis avait dû alors, pour exécuter les divers services auxquels elle était tenue envers l'État, se faire escompter à 12 p. 100 par divers capitalistes, tandis qu'elle les avait escomptées elle-même à 6, une partie des obligations des receveurs généraux; le surplus lui avait été pris par la banque, qui ayant eu, en outre, l'imprudence d'accepter pour une somme considérable d'effets de cette même compagnie, se trouvait avoir émis ainsi une quantité de billets hors de proportion avec sa réserve métallique.

En venant ainsi en aide à la compagnie des négociants réunis, la banque avait eu surtout en vue d'être utile au gouvernement, et d'ailleurs, nantie des obligations des receveurs généraux, elle pouvait être fondée à croire sa créance parfaitement garantie : le mécompte devait être complet. En effet, entièrement absorbé dans les détails de son ministère et négligeant d'exercer une surveillance suffisante sur les

opérations des correspondants du trésor, M. Barbé-Marbois avait ignoré les avances faites par la Banque à Ouvrard et à ses associés. Dans le seul but de rendre plus commode pour eux l'acquittement des services de tous genres qu'ils exécutaient dans les diverses parties du territoire, le ministre avait donc cru pouvoir autoriser les receveurs généraux à leur donner en à-compte sur les obligations à échoir tous les fonds qu'ils auraient en caisse. Les négociants réunis pressés par le besoin, avaient mésusé de cette facilité et pris chez ces comptables le montant d'effets dont la banque leur avait déjà fait l'avance par l'escompte, de telle sorte que lorsque cette dernière, à leur échéance, avait présenté ces effets aux receveurs qui les avaient souscrits, au lieu de fonds, elle n'avait trouvé que les récépissés des agents de la compagnie. Aussi, privée également à son tour des rentrées essentielles sur lesquelles elle comptait, ses embarras furent extrêmes, et il y eut un moment où elle n'avait plus en caisse que 1 million 500,000 francs d'espèces en présence de 92 millions d'engagements immédiatement exigibles. Cette situation fut bientôt connue, et alors les porteurs de billets affluèrent pour en demander le remboursement. Le trésor dut avancer 2 millions; on fit venir à grands frais du numéraire de Hollande, les payements s'effectuèrent avec plus de lenteur, mais avec régularité, et l'on parvint ainsi à arrêter la panique. Quant à la compagnie des négociants

réunis, elle était aux abois; traquée par ses créanciers, elle menaça, si on ne lui ouvrait pas de nouveaux crédits, de déposer son bilan; mais ce n'était pas au moment où nos armées combattaient au centre de l'Allemagne qu'il était possible de lui laisser suspendre le service des approvisionnements et fournitures. Et d'ailleurs, la banqueroute de la compagnie eût entraîné une crise financière dont les membres du gouvernement ne voulurent pas, en l'absence du chef de l'État, assumer la responsabilité. Ils décidèrent donc que le trésor lui ferait une avance de 20 millions et qu'ordre serait donné à la banque de lui venir encore en aide. La banque dut se résigner, mais elle réduisit ses escomptes au commerce, se vit obligée de refuser son concours à des maisons honorables et des faillites nombreuses s'ensuivirent. C'est au milieu de cette crise que l'empereur, vainqueur à Austerlitz, arriva à Paris.

Il se fit immédiatement rendre compte des faits et de l'état des choses. Ouvrard et ses associés auraient pu être poursuivis criminellement comme coupables d'abus de confiance, mais les torts n'étaient pas seulement de leur côté. Le chef de l'État se sentait bien un peu coupable lui-même de les avoir encouragés dans leur aventureuse entreprise; un ministre du trésor plus prévoyant et plus habile eût pu les arrêter dans la voie frauduleuse où ils s'étaient engagés, et il était à craindre d'ailleurs que le scan-

dale d'un procès n'aggravât encore le fâcheux état des finances. L'empereur pensa donc qu'il était préférable d'exiger d'eux l'abandon de tout ce qu'ils possédaient, et leur débet fut fixé à la somme de 141 millions. Quant à M. Barbé-Marbois, il fut remplacé par M. Mollien, et les dépenses des deux précédentes années ayant excédé les recettes de 70 millions, M. Mollien, lorsqu'il prit possession du ministère du trésor, au commencement de 1806, se trouva ainsi en présence d'un découvert de 220 millions.

Il eût été trop onéreux de demander au crédit les 70 millions nécessaires pour solder les déficits de 1804 et 1805. Malgré la brillante conclusion de la dernière campagne, le cours de la rente ne s'était pas élevé au-dessus de 60. Un emprunt l'eût fait tomber à 50, et, contracté à ce taux, il eût imposé à l'État une charge perpétuelle de 10 p. 100. Il parut donc préférable de recourir à une vente de biens nationaux ; le prix ne pouvait pas en être intégralement touché avant plusieurs années, et l'on avait besoin de ressources immédiates. M. Mollien imagina alors de charger la caisse d'amortissement de procéder aux aliénations et de faire émettre par cet établissement des bons portant intérêt à 6 ou 7 p. 100, suivant l'éloignement des échéances et remboursables avec le produit des ventes. La combinaison était excellente : grâce à l'habile et loyale

direction que lui avait imprimée M. Mollien, la caisse d'amortissement jouissait du meilleur crédit : les bons émis par elle avec circonspection et à propos ne subirent aucune perte et le succès de l'opération fut complet.

Restait le débet de 141 millions, mais l'actif de la compagnie était considérable et suffit pour le couvrir. Ainsi il lui était dû par l'État 40 millions d'approvisionnements en fournitures, ses immeubles, créances, marchandises en magasin produisirent pareille somme, et le trésor se chargea de recouvrer les 60 millions dus par l'Espagne. Le cabinet de Madrid reconnut la créance, donna immédiatement 12 millions, promit d'en verser prochainement douze autres, et délivra pour 36 millions de traites payables en piastres au Mexique. Mais comment faire venir ces valeurs avec sûreté au milieu de mers infestées de corsaires ennemis et couvertes de croisières anglaises. Malgré le récent insuccès de MM. Ouvrard et Hope, la meilleure chance de réussir parut être encore celle que pourrait offrir l'intermédiaire d'une maison hollandaise. En conséquence, un des administrateurs du trésor, M. Louis, fut envoyé à Amsterdam avec mission de s'entendre à ce sujet avec l'une d'elles. La Hollande était encore alors le plus grand marché de l'Europe : non-seulement les vaisseaux et marchandises de tous pays affluaient dans ses ports et magasins, mais elle était aussi la dépositaire

d'une grande partie des capitaux du continent et fournissait aux emprunts de la plupart des États de l'Europe. Maîtresse d'en dicter les conditions, elle recherchait moins dans cette nature de placement les grands profits qui supposent toujours de grands risques que la sagesse, la fidélité et l'exactitude dans les gouvernements emprunteurs. Récemment l'Autriche s'était inutilement adressée à elle parce que le cabinet de Vienne ayant, par un décret arbitraire, modifié les conditions d'un précédent emprunt, le commerce hollandais avait de suite résolu à l'unanimité non-seulement de ne rien lui prêter, mais même de ne participer à aucune opération pouvant l'intéresser jusqu'à ce que l'injustice commise eût été réparée.

Dans ce commerce si sage et si justement honoré, la maison Hope occupait incontestablement la première place. Ainsi que nous l'avons dit, elle avait avec l'Angleterre des relations étroites qui pouvaient lui rendre plus facile qu'à toute autre une transaction avec son gouvernement, et malgré son précédent échec, ce fut à elle que M. Louis s'adressa; mais elle voulut s'assurer d'abord le concours d'une puissante maison anglaise, et M. Baring ayant consenti à participer à l'opération, elle s'engagea, après de longs pourparlers, à remettre les piastres en France au prix de 3 fr. 75 c. chaque, prix auquel les piastres avaient été cédées par l'Espagne. Plus heu-

reux cette fois. MM. Hope et Baring obtinrent du gouvernement anglais qu'un bâtiment de la marine royale s'approchât de la côte mexicaine pour y recevoir ces espèces, et ce fut ainsi qu'en pleine guerre la France fut mise, par l'intermédiaire de son ennemie la plus acharnée en possession des sommes que lui devait l'Espagne.

Il y avait alors dans l'administration des diverses branches du trésor une superfétation de rouages qui se contrecarraient entre eux, rendaient tout contrôle sérieux impossible et entretenaient une confusion et une obscurité dont le débet des négociants réunis, ignoré du ministre et du caissier central, était un témoignage irrécusable. En arrivant au ministère, M. Mollien avait donc résolu de substituer à ce mécanisme vicieux un système clair et précis qui lui permît de connaître toujours au juste la situation du trésor, celle de ses correspondants, et de donner aux deniers publics une direction judicieuse et économique. Nous avons vu que la jouissance du produit des contributions indirectes, recouvrable par douzièmes, à partir du 1er janvier, était abandonnée pendant quatre mois, à titre d'émoluments et d'encouragement, aux receveurs généraux, et que ces fonctionnaires souscrivaient des obligations, également payables par douzièmes, dont la première était à l'échéance du 31 mai de l'année courante, et la dernière à celle du 31 mai de l'année suivante. Le

trésor subissait donc un retard de quatre mois dans ses rentrées, et le revenu de l'impôt direct étant de 360 millions environ, ce retard se trouvait être ainsi annuellement de 120 millions. Mais comme il était impossible de mettre le même délai dans l'acquittement des dépenses, on était obligé, pour les solder régulièrement de faire escompter chaque année cette dernière somme, et les frais de négociation s'élevant parfois à 10 et 12 p. 100, il y avait moyennement préjudice annuel pour l'État de 12 à 13 millions. Mais là n'était pas le seul inconvénient; il arrivait souvent que le Trésor ayant à faire, dans un département, des payements dont l'échéance ne concordait pas avec celle des obligations à y toucher, il fallait y envoyer des fonds à grands frais ou bien emprunter chèrement ceux que le receveur général avait dans ses caisses. En outre, pour retirer de ces derniers un profit plus élevé, nombre de ces comptables s'étaient lancés dans des entreprises aventureuses, et il en était résulté des pertes et débets considérables. Enfin, chargés de centraliser dans leur caisse le montant des autres revenus publics, avec l'obligation de donner avis de leur encaissement au trésor tous les dix jours et de lui envoyer des bons à vue pour des sommes égales à celles reçues, ils dépassaient habituellement ce délai, et par ces retards se procuraient des bénéfices illicites.

Ce système, nous l'avons vu, n'avait eu qu'un

avantage, celui de procurer au trésor, à l'époque de pénurie où il fut adopté, les ressources dont il avait besoin en mettant par avance à sa disposition le revenu total de l'année. Mais ce premier moment passé, les inconvénients onéreux dont nous venons de parler n'avaient pas tardé à paraître. M. Mollien pensa donc qu'au lieu de se priver ainsi pendant quatre mois de l'emploi de son revenu, le trésor devait s'en saisir au fur et à mesure des recouvrements, de façon à pouvoir en disposer immédiatement, soit sur les lieux mêmes, soit ailleurs, suivant les nécessités du service. En conséquence, il institua une caisse centrale, dite caisse de service, à laquelle les receveurs généraux durent transmettre trois fois par mois une copie littérale de leurs opérations journalières en entrées et en sorties, et ce fut pour le compte de cette caisse seulement qu'ils purent désormais détenir et employer les fonds qu'ils percevaient. Pour plus de garantie ils continuèrent cependant à rester soumissionnaires du produit des contributions directes et à souscrire des obligations qui leur étaient restituées dès que le montant en avait été encaissé par le trésor. L'intérêt de quatre mois sur l'impôt perçu leur fut également conservé, et il fut ouvert à chacun d'eux à la caisse de service un compte particulier dans lequel était porté à leur crédit l'intérêt des sommes versées avant le délai stipulé et à leur débit celui des sommes versées en

retard. Ils avaient de cette façon tout avantage à se tenir au courant avec le trésor, et plus ils étaient en avance, plus élevé était à leur profit le compte d'intérêts. Quant aux produits, autres que ceux des impôts directs, versés dans leurs caisses par les agents chargés de les recouvrer, ils durent, suivant les ordres et indications qui leur seraient donnés par le ministre, soit les transmettre directement au trésor ou ailleurs en numéraire et bons à vue, soit en disposer sur les lieux. La marche des services put être ainsi assurée partout à moins de frais et avec plus de commodité, et les obligations des receveurs généraux cessant d'être escomptées, ne furent plus exposées à subir une dépréciation fâcheuse pour le crédit de l'État.

Mais là ne se bornaient pas pour le trésor les avantages de la nouvelle organisation. Ayant dans les receveurs généraux, soumis à une surveillance sévère et à des devoirs rigoureux, des correspondants parfaitement sûrs, il put faire l'office de maison de banque, c'est-à-dire recevoir à Paris à la caisse de service contre mandats payables en province les fonds que les particuliers voulaient y envoyer, et réciproquement acquitter à Paris les billets que tireraient sur lui les receveurs généraux. Plusieurs établissements publics, des capitalistes mêmes trouvèrent profit et commodité à lui confier leurs fonds, et au bout de huit mois d'exercice la caisse

de service avait à sa disposition une somme de 80 millions. Telle fut l'origine des bons du trésor et de la dette flottante.

La comptabilité en partie double, généralement pratiquée depuis longtemps dans le commerce, n'avait encore été mise en usage dans aucune administration publique, excepté à la caisse d'amortissement, où M. Mollien l'avait introduite malgré de nombreuses résistances. Il voulut aussi l'appliquer à la caisse de service, et en conséquence il y fut ouvert à chacun de ses correspondants un compte spécial, dans lequel étaient consignés tous les faits de leur gestion. De la sorte le ministre put chaque jour connaître leur situation vis-à-vis d'elle, avoir un état précis des ressources disponibles et prendre ses résolutions en toute sûreté. Bientôt après, des vérifications sévères ayant amené la découverte chez plusieurs receveurs généraux d'irrégularités, de dissimulations et de détournements de fonds favorisés par les formalités compliquées de l'ancienne méthode, M. Mollien n'hésita plus à prescrire l'emploi de la partie double dans les divers services dépendants de son ministère. Tous les comptables, ceux des payements comme ceux de la recette, durent y conformer leurs écritures, tenir un journal quotidien de leurs opérations et l'adresser tous les dix jours à un bureau central de comptabilité créé au ministère du trésor. Les comptes furent ainsi

établis d'une façon nette et uniforme, constamment maintenus à jour, soumis à un contrôle facile et rigoureux, et grâce à cette salutaire innovation la gestion de chaque service put être définitivement réglée dans le courant de l'année suivante. Enfin une magistrature spéciale fut chargée d'assurer tous les comptes, d'en constater et déclarer la régularité par des arrêts solennels, et la France doit à M. Mollien, comme l'a dit l'illustre M. Thiers, la comptabilité la plus exacte, la plus sûre et la plus claire de l'Europe.

Restait un service important à régler, celui de la dette publique.

La banque venait d'être reconstituée sur de plus larges bases et en même temps placée sous l'action plus immédiate du gouvernement. Son capital avait été porté de 45 à 90 millions, et, au lieu d'avoir à sa tête un président élu par les actionnaires, elle était dirigée par un gouverneur et deux sous-gouverneurs nommés par le souverain et assistés d'un conseil d'actionnaires. Le nouveau gouverneur, M. Crétet, jaloux d'augmenter sa propre importance en faisant de cet établissement une des grandes branches de l'administration publique, proposa de le charger du service des rentes et pensions en lui attribuant directement la portion du revenu public nécessaire pour les acquitter. Cette proposition, longuement examinée en présence de l'empereur, fut vivement attaquée par M. Mollien. Ce ministre exposa qu'en principe

un État ne doit jamais aliéner aucune portion de son revenu et que les faits passés prouvaient combien il est essentiel pour lui d'en conserver toujours la disposition; que d'ailleurs la totalité des arrérages n'étant jamais exactement touchée à l'époque des échéances, l'aliénation projetée procurerait ainsi à la banque des jouissances de fonds dont il valait mieux faire profiter le trésor; qu'en cas de crise, le moindre retard apporté par cet établissement dans le service de la dette pouvant compromettre le crédit de l'État, il y aurait grave imprudence à l'abandonner ainsi à la merci d'un conseil d'actionnaires, et qu'en conséquence aucun intermédiaire ne devait être placé entre le trésor et ses créanciers.

A côté de graves inconvénients, la proposition de M. Crétet n'offrait aucun avantage réel pour le trésor, et elle fut rejetée. En effet, ainsi que l'avait dit M. Mollien, un État doit toujours rester le maître de ses impôts, soit pour les modifier quand il le croit utile, soit pour en diriger les produits selon les besoins. Aussi le gouvernement anglais, en chargeant la banque d'Angleterre du service de la dette, s'est-il bien gardé de lui faire l'abandon de la moindre portion de son revenu. Il se borne à verser dans ses caisses, aux époques convenues, la somme due à ses créanciers, et il reste même à savoir si les 3,500,000 francs d'indemnité qu'il lui donne à cet effet, ajoutés à l'abandon qu'il lui fait de la jouis-

sance des arrérages non touchés aux échéances, ne constituent pas pour lui une dépense plus considérable que ne le serait celle de ce même service exécuté par ses propres agents. Le service de la dette publique fut donc purement et simplement maintenu dans les attributions du ministre du trésor. Une section spéciale dite du grand-livre fut chargée de tout ce qui concernait l'inscription ou le transfert des rentes, et ce fut d'après un état semestriel dressé par cette section que la caisse centrale dut acquitter les arrérages. Cette organisation si simple a été conservée depuis lors sans modification essentielle, et elle ne laisse rien à désirer pour les ayant droit ni pour l'État sous le rapport de l'exactitude, de la régularité et de l'économie du service.

Grâce, il faut le reconnaître, d'abord à l'esprit d'ordre de l'empereur Napoléon, puis au concours aussi actif qu'éclairé de MM. Mollien et Gaudin, la situation des finances s'était bien améliorée. Les droits réunis avaient reçu une organisation définitive et rapportaient 75 millions. Le sel avait été soumis à une taxe qui ne rappelait en rien le régime des gabelles et en laissait le commerce parfaitement libre: les produits de l'enregistrement et des douanes ne cessaient d'augmenter, et le revenu total de l'année 1807, déduction faite des 120 millions de frais de recouvrement, s'était élevé à 759 millions. Les dépenses du même exercice avaient atteint le chiffre

de 778 millions; mais elles ne comprenaient au chapitre de la guerre que les frais ordinaires de solde et d'entretien de l'armée, et ceux de la dernière campagne avaient été soldés au moyen de contributions imposées à l'Autriche et à la Prusse. Ce tribut avait été fixé à 600 millions, la guerre en avait absorbé 300, une partie n'était pas encore payée, et le surplus, mis en réserve par l'empereur sous le titre de trésor de l'armée ou domaine extraordinaire, devait être employé, soit à constituer des dotations au profit de ses plus illustres compagnons d'armes, soit à donner aux autres des pensions et récompenses. Néanmoins, sur cette réserve, il avait pris 24 millions pour solder le déficit de 1807 et prêté au trésor 84 millions pour combler le vide momentané et gênant causé par le débet des faiseurs de services.

Nous venons de dire que l'empereur Napoléon apportait un grand esprit d'ordre dans l'administration des finances. En effet, il n'y avait pas de dépenses qu'il ne contrôlât de la façon la plus sévère; pas de compte, si minime qu'il fût, qu'il ne s'astreignît à vérifier lui-même, ne permettant jamais à un ministre d'outre-passer sans ordres réguliers les crédits alloués à son département, ou bien de les détourner de l'emploi auquel ils étaient destinés, et imposant les mêmes prescriptions à tous les chefs de corps indistinctement. Il prétendait avec

raison, qu'en matière d'argent les chefs d'État sont toujours mineurs; que si parfois dans les cas urgents ils peuvent eux-mêmes enfreindre les règles, ils ne transmettent pas, cependant, cette prérogative aux ministres, et que même ces derniers, en exécutant un ordre irrégulier, engagent sérieusement leur responsabilité. Il entrait, à cet égard, dans les détails les plus minutieux, même au milieu de ses préoccupations les plus graves, aussi bien quand il était au loin, à la tête de ses armées, combinant les plans de marche et de campagne qu'à Paris dans le silence de son cabinet. Les *Mémoires* de M. Mollien donnent à ce sujet les informations les plus curieuses, et nous nous bornerons à en rappeler comme témoignage ce fait concernant un payeur de l'armée de Dalmatie, qui, sans y être autorisé par un décret spécial, avait, sur la réquisition du général commandant ce corps, mis à sa disposition des fonds destinés à la solde des troupes. L'empereur était à Bayonne, négociant avec le roi d'Espagne l'abdication de ce prince à son profit, lorsqu'il fut informé de cette irrégularité. Aussitôt il fit adresser un blâme sévère au général qui avait donné l'ordre, et prétendant que le payeur aurait dû défendre sa caisse comme une place assiégée, en ne cédant qu'à la force des baïonnettes, non-seulement il ordonna sa révocation, mais lui fit prescrire de réintégrer dans sa caisse la somme qui en était

indûment sortie. D'ailleurs, il avait pour principe qu'après avoir conquis le sol il fallait travailler à gagner la soumission des habitants par une administration régulière et honnête ; et cette surveillance incessante, exercée sur toutes les branches du service public dans les divers pays assujettis à sa domination, ces mesures de sévérité, parfois rigoureuses, étaient indispensables pour maintenir dans l'observance des règles des commandants ou fonctionnaires qui, loin des yeux du chef, n'étaient que trop disposés à les enfreindre.

Mais si, en fait d'administration, l'empereur professait et pratiquait les plus sages doctrines, il avait sur le crédit les notions les moins exactes. Il traitait de novateurs ou idéologues ceux de ses conseillers qui se trouvaient dans le cas de lui en rappeler les vrais principes, et parfois il ne répugnait pas à user envers les créanciers de l'État de procédés aussi déloyaux que fâcheux pour la chose publique. Les marchés passés sous le régime républicain avaient donné lieu à de telles fraudes et prévarications, qu'il s'était habitué à considérer la plupart des fournisseurs et entrepreneurs comme des traitants malhonnêtes à l'égard desquels tout moyen était légitime pour réduire des profits illégitimement faits, et le débet des négociants réunis n'avait pu que contribuer à maintenir ses préjugés à cet égard. Non-seulement les comptes étaient exa-

minés avec la dernière rigueur, mais lors même que le règlement en avait été fait et arrêté, il cherchait à en réduire le montant, soit en imposant un acquittement arbitraire, ainsi que cela avait eu lieu en 1801 pour les 90 millions de l'arriéré, soldés avec 2,700,000 livres de rentes, soit en retardant le payement au delà des termes stipulés. Aussi les négociants sérieux et honnêtes, peu soucieux de s'exposer à de pareils procédés, ne voulaient faire aucun marché avec le gouvernement, et ce dernier était réduit à traiter avec des hommes non-seulement sans crédit, mais sans moralité, dont les fournitures étaient en général de mauvaise qualité et qui souvent même, faute de ressources, ne remplissaient pas leurs engagements ou ne le faisaient que d'une façon fort incomplète.

Ainsi, en 1809, les frais de la guerre d'Autriche furent en partie couverts par les nouvelles contributions imposées à cette puissance. Mais les dépenses faites en France pour l'habillement, le recrutement et la remonte restèrent à la charge du trésor qui se trouva en déficit de 10 millions pour acquitter toutes celles de l'exercice. Moins généreux qu'en 1807, l'empereur refusa de solder ce déficit avec les ressources de la caisse de l'armée, accrues cependant d'une partie des nouveaux tributs de l'Autriche. Il prétendit que ces fonds étaient le patrimoine de l'armée, constituaient d'ailleurs une

réserve importante qu'il fallait ménager pour les mauvais jours et qu'on pouvait sans scrupule ajourner l'acquittement de ce qui restait dû, parce que les ayant droit avaient, indubitablement, déjà réalisé des gains bien supérieurs aux profits qu'ils devaient légitimement faire. La plupart de ces créanciers étaient gens peu solvables ou sans bonne foi : ce retard dans les payements fut pour plusieurs la cause réelle, pour d'autres le prétexte de faillites, et le scandale en retomba sur le gouvernement.

Il restait dû aussi, soit pour 1808, soit pour les exercices antérieurs, un arriéré de 30 millions, que l'empereur, cédant enfin à de longues insistances de M. Mollien, permit de solder, mais à la condition que leur acquittement aurait lieu avec 1 million de rentes, seulement, créées à cet effet et réparties au marc le franc entre les ayant droit. En vain M. Mollien lui fit observer que le prix de la rente étant à 80 francs, et 1 million de rente ne représentant que 16 millions de capital, l'État ne payerait ainsi que la moitié de ce qu'il devait; l'empereur répondit que les créances n'appartenaient plus aux propriétaires primitifs, qu'elles avaient été achetées à vil prix par les détenteurs actuels, et que le bénéfice pour ces derniers dépasserait encore toutes leurs espérances. Le calcul était inique, la raison déloyale, et il n'est pas sans intérêt de rappeler ce que pensait, sur de pareilles façons de procéder, le mi-

nistre du trésor, juge aussi impartial qu'honnête et si parfaitement à même de connaître et apprécier les erreurs et les qualités de l'empereur Napoléon : « Il ne croyait pas faites pour lui, dit M. Mollien, ces maximes de la morale commune : que toute fraude pour laquelle un gouvernement se laisse surprendre accuse sa prévoyance ; que le gouvernement, pour être le centre de la puissance, doit être celui des lumières ; que plus il aura de lumières, plus il aura de bonne foi ; que quand un gouvernement, trompé dans ses calculs, veut faire des dupes parce qu'il l'a été, il arme contre lui toutes les ruses et que tout ce qu'il gagne à ne pas tenir les engagements qu'il a imprudemment pris ou les mauvais marchés qu'il a faits, c'est de se réduire à faire des marchés plus mauvais encore, parce que les gens probes auront la prudence d'éviter tout contact avec lui. » A ces raisonnements l'empereur répondait qu'un souverain a souvent d'autres règles à suivre que celle d'une morale formaliste ; que sa justice ne doit pas être celle d'un simple légiste, ni son tribunal un tribunal ordinaire ; que lorsqu'il est forcé de prendre le caractère de juge sur les transactions, ce n'est pas seulement la lettre du traité mais aussi le moral du contrat et du contractant qu'il doit apprécier ; que si l'entrepreneur d'un service peut échapper par les formes aux peines de son infidélité, ce ne doit pas être, du



moins, devant le chef de l'État, dont le premier devoir est de redresser tous les torts faits à l'intérêt public; qu'il faut, d'ailleurs, classer les créanciers suivant la validité morale de leur titre, et que ce n'est pas traiter trop rigoureusement plusieurs d'entre eux que de leur retenir pendant quelques mois ou quelques années une fraction de la partie frauduleuse de leurs bénéfices.

Et cependant il fut un contrat qui devait avoir pour lui toute cette validité morale et qu'il ne respecta pas plus que les autres, bien que ceux auxquels il l'avait imposé s'y fussent rigoureusement conformés : ce contrat était celui par lequel le roi d'Espagne Charles IV avait abdiqué en sa faveur au commencement de 1808, moyennant la promesse d'une pension annuelle de 10 millions. Deux mois après l'avoir signé, l'empereur refusait de payer le second douzième échu, sous prétexte que ce prince avait plus d'argent qu'il ne lui en fallait : au bout de six mois il se décidait à faire donner un à-compte de 300,000 francs, et enfin la pension était réduite à 2,400,000 francs. Sans doute il n'avait pas à se féliciter des conséquences du traité de Bayonne, et l'établissement de son frère sur le trône d'Espagne était pour lui la cause de lourdes charges et de graves difficultés. Mais la famille royale déchue n'y pouvait rien; elle vivait fort retirée en France, refusait toute communication avec ses anciens sujets et s'abstenait

avec soin de susciter le moindre embarras. Il y avait donc dans la conduite de l'empereur à son égard une violation flagrante et inexcusable du plus sacré des engagements.

Bientôt il allait donner un témoignage plus éclatant encore du peu de valeur qu'avaient souvent pour lui les droits les plus certains et les plus respectables.

En montant sur le trône de Hollande, le roi Louis avait trouvé les finances de ce pays dans un fâcheux état. Obligée depuis quatorze ans par ses rapports avec la France de se maintenir sur le pied de guerre, la Hollande avait considérablement augmenté sa dette et ses charges annuelles dépassaient de beaucoup ses revenus. Prince économe et rangé, le roi Louis avait fait les plus louables efforts pour améliorer cette situation. Mais de graves différends n'avaient pas tardé à s'élever entre lui et son frère. La Hollande avait été soumise à toutes les rigueurs du blocus continental, et les denrées coloniales, objet principal de son commerce, n'y étaient plus introduites que par contrebande ou au moyen de bâtiments, portant pavillon américain, qui allaient en chercher la majeure partie dans les ports britanniques. Le gouvernement des États-Unis, voulant garder la neutralité et éviter avec la France et l'Angleterre les conflits qu'aurait infailliblement amenés la visite ou la saisie des bâtiments de sa nation, avait fait défense à ces derniers de venir en Europe. Par suite

de cette mesure, tous les vaisseaux marchands prétendus américains, qui circulaient dans la mer du Nord, avec la tolérance de l'Angleterre, pouvaient être pour la plupart considérés comme des fraudeurs ayant renoncé à la protection de leur gouvernement ou portant un pavillon qui ne leur appartenait pas.

Aussi l'empereur avait-il prescrit au roi Louis de ne pas les admettre dans ses ports : le roi n'avait pas obtempéré à cet ordre, et, pour le punir, les provinces méridionales de son royaume en avaient été détachées et réunies à la France. Quant aux autres, elles lui avaient été laissées, à la condition toutefois que le service des douanes y serait fait par des agents français, que le jugement des prises aurait lieu à Paris, que l'armée hollandaise serait commandée par un général au choix de l'empereur, et qu'enfin toutes les cargaisons, précédemment introduites sous pavillon des États-Unis et encore en magasin, seraient livrées à la France. Ces obligations si dures humilièrent profondément le roi, il chercha à s'y soustraire, et une armée française reçut ordre de marcher sur Amsterdam. Il résolut alors d'abdiquer, et toute la Hollande fut réunie à la France.

Cette annexion était à la fois inique, impolitique et inutile. Inique, parce qu'en lui enlevant son autonomie, elle absorbait dans une nationalité à laquelle il était complétement étranger un peuple ancien et in-

dépendant, ayant son origine, ses mœurs, ses institutions, sa langue, son histoire propre et de plus allié fidèle, sans autre raison plausible que celle de fermer l'accès de ses côtes au commerce britannique, et sans autre raison réelle au fond que celle de satisfaire une ambition insatiable : impolitique, parce qu'en témoignant après tant de conquêtes que tout projet de nouvel agrandissement n'était pas abandonné, elle excitait les défiances et les alarmes de l'Europe : inutile enfin, parce que, loin d'ajouter aux ressources de la France elle ne pouvait qu'aggraver ses charges. En effet, la situation de la Hollande était déplorable ; bien que le roi Louis en eût réduit les dépenses de 170 millions à 150 millions de francs, soit 80 millions pour intérêts de la dette, et 70 millions pour les divers services militaires, cependant les douanes ne donnant plus aucun produit depuis que ce pays était soumis au blocus continental, la somme des revenus était loin d'atteindre celle des besoins. Aussi avait-il fallu récemment contracter un emprunt, une partie des rentes échues n'avait pas encore été acquittée, et il restait en outre un arriéré considérable à solder. Mais l'empereur tenait à ce que sa nouvelle possession coûtât aussi peu que possible à la France, et comme il n'y avait pas moyen d'en tirer plus de 60 millions d'impôts, de nombreuses économies étaient indispensables. Les états-majors gouvernementaux et administratifs, ainsi que nombre d'em-

plois civils et militaires devenant inutiles furent supprimés, et une somme de 32 millions fut jugée suffisante pour l'entretien des canaux, des chantiers et pour assurer la marche des services conservés. Restaient donc 28 millions seulement pour 80 millions d'intérêts de la dette. Or cette dette était des plus sacrées : elle avait été contractée à diverses époques par des gouvernements parfaitement réguliers pour subvenir à des dépenses d'intérêt public : aucune en Europe n'inspirait plus de confiance, et dans les jours de crise son cours s'était constamment maintenu au-dessus du pair; d'ailleurs il est juste et rationnel que lorsqu'un État trouve avantageux de s'en annexer un autre, il en accepte tous les engagements. Mais imbu comme il l'était des tristes principes dont nous venons de parler, on ne pouvait espérer que l'empereur eût plus d'égards pour les droits de propriété que pour celui des nations, et, à l'instar de ce qui avait eu lieu en France sous le gouvernement révolutionnaire, il réduisit des 2/3 le capital et les intérêts de la dette publique hollandaise. Néanmoins, pour adoucir l'effet de cette désastreuse mesure, il ordonna de payer immédiatement les arrérages échus, autorisa l'entrée en France, moyennant un droit de 50 p. 100, de toutes les denrées coloniales alors en magasin, mesure qui, en assurant au trésor français une abondante recette, devait procurer au commerce hollandais un bénéfice

inespéré, et enfin chargea une commission de liquidation de reviser et arrêter toutes les réclamations concernant les services exécutés et non encore soldés.

M. Louis fut nommé président de cette commission : il était naturellement désigné pour ce poste par le succès de sa précédente mission en Hollande et la connaissance qu'il avait acquise des hommes et des affaires de ce pays. Il se rendit donc de nouveau à Amsterdam. Au bout de six mois d'un examen consciencieux, la commission avait terminé son travail, et le chiffre des réclamations admises était fixé à 13 millions. Là ne se borna pas la tâche de M. Louis, et il eut aussi à surveiller la constitution du nouveau grand-livre de la dette par suite de sa réduction au tiers. Singulière situation dans laquelle se trouva placé l'homme qui seul peut-être en France, avec le ministre du trésor, professait alors les vraies doctrines du crédit public et devait plus tard en faire une des bases fondamentales du gouvernement, d'avoir à coopérer à l'application d'une mesure qui en était le déni le plus formel! Mais telle est la fâcheuse condition des pays soumis au régime du pouvoir absolu, que le souverain y agissant sans contrôle, n'ayant à y rendre un compte sérieux de ses actes à qui que ce soit, ses conseillers n'ont que des observations à lui présenter sur les mesures qu'il veut prendre, qu'à obéir quand il a ordonné,

et leur devoir, leur honneur, leur indépendance, ne consistent plus alors qu'à apporter dans l'exécution les adoucissements, les égards et les ménagements compatibles avec la fidélité due au chef de l'État. Ministre dans un gouvernement libre, M. Louis eût refusé de contre-signer la réduction de la dette hollandaise. Mais serviteur d'un maître qui seul avait le droit de commander, M. Louis n'eut qu'à se conformer aux ordres qu'il avait reçus et à en atténuer la rigueur par le mode d'opérer. Ajoutons que l'acquisition de la Hollande ne tarda pas à être pour l'empereur le sujet de graves mécomptes. En effet, une réduction aussi considérable que celle de 50 millions, dans le revenu le plus net des habitants de cette contrée, devait nécessairement amener un ralentissement dans leur consommation; et non-seulement les impôts avaient moins produit, mais ils n'avaient pas été payés non plus avec la même exactitude. D'un autre côté, de grands travaux ayant été faits dans les chantiers, les ports et les places de guerre, les dépenses avaient de beaucoup excédé les recettes, et c'est à la charge de la France que dut retomber le découvert.

Quelle que fût la déception de l'empereur à cet égard, tout cela, cependant, était d'un intérêt secondaire pour lui à côté des préoccupations bien autrement importantes que lui donnait alors son expédition projetée contre la Russie.

Rappelons quelle était la situation financière de la France au moment où, sans cause légitime, mais entraîné par la fatalité qui le menait à sa perte, l'empereur entreprit cette funeste campagne. Les années 1810 et 1811 avaient été, comparativement aux précédentes, des années de repos, puisque la France, en paix avec toutes les puissances du continent, n'avait eu d'autre guerre à soutenir que celle d'Espagne. Aussi le budget de 1810 avait été soldé en équilibre au chiffre de 860 millions, mais celui de 1811 eut à subir dans ses recettes comme dans ses dépenses des modifications dont nous devons rendre compte. Ainsi le blocus continental avait engendré une contrebande active qui percevait des profits élevés sur les marchandises frauduleusement introduites : l'empereur pensa que le meilleur moyen de la combattre était de lui enlever ses bénéfices pour les donner au trésor public en permettant l'entrée des denrées prohibées moyennant un droit égal à la prime dont elle profitait. Ce droit fut fixé à 50 p. 100 et calculé également de façon à maintenir au dehors un abaissement de prix préjudiciable au commerce anglais et à conserver à la production française la protection dont elle avait besoin. Par suite de cette mesure, les douanes rapportèrent, en 1811, 148 millions, soit 48 millions de plus qu'en 1810.

D'un autre côté, les États romains, l'Illyrie, la

Hollande, les provinces hanséatiques ayant été réunis à la France, le montant de leurs revenus, soit 80 millions, vint se confondre avec celui de l'empire. De plus, toutes les marchandises prohibées, qui se trouvaient en magasin dans ces provinces, furent confisquées, et le produit de leur vente fut également versé au trésor public, dont les ressources ainsi portées à 1,050,000,000, dépassèrent celles de l'exercice précédent de 180 millions.

L'accroissement des dépenses fut encore plus considérable.

D'abord, bien que les troupes françaises en Espagne y fussent entretenues au moyen de réquisitions faites dans les provinces occupées, cependant chaque année le budget avait à pourvoir aux frais de solde, d'équipement, d'habillement, et 71 millions avaient été ainsi dépensés en 1811. Ajoutons que déjà, en moins de trois ans, cette déplorable guerre avait coûté à la France 240 millions, et pareille somme à l'Espagne en réquisitions de toute nature.

D'autre part, le blocus continental avait donné lieu en France à toutes sortes de spéculations et d'entreprises. De nombreuses industries s'y étaient créées à grands frais, la plupart sans chance aucune d'avenir, et les autres comptant sur le monopole du marché, avaient donné un libre cours à leurs productions. La contrebande avait commencé par leur

faire une concurrence à laquelle plusieurs n'avaient pas tardé à succomber; puis lorsque les prohibitions avaient été remplacées par un droit de 50 p. 100, quelque onéreux que fût ce droit, le commerce étranger avait trouvé plus avantageux de le subir que de garder ses approvisionnements en magasin. La porte ouverte avait donc été acceptée et le marché s'était trouvé encombré de marchandises de toute nature. De là des ruines pour les uns et des embarras pour les autres dans lesquels avaient été entraînées des maisons anciennes et respectables. L'empereur crut pouvoir remédier à ces pertes par des secours d'argent, mais ce qui n'était pas né viable ne pouvait être sauvé; 18 millions furent employés à cette tentative, la majeure partie sans résultat utile, et il eût fallu des sommes bien autrement considérables pour réparer les maux causés par le système auquel il avait prétendu assujettir l'Europe. La Hollande coûtait 30 millions de plus qu'elle ne produisait : on avait dû aussi récompenser le dévouement du roi de Saxe en lui prêtant 6 millions. Enfin près de 120 millions avaient été employés en approvisionnements et munitions destinés à la campagne de Russie, et les dépenses de l'année 1811, s'élevant à 1,103,000,000, dépassèrent les ressources de 47 millions : nous dirons plus tard comment fut soldé ce découvert.

Mais une portion essentielle des frais de la nou-

velle expédition était acquittée d'avance; tous les arriérés, sauf celui de 1811, se trouvaient soldés, et il y avait lieu d'espérer que les revenus de l'année 1812 suffiraient à ses charges. De plus, l'empereur avait près de 200 millions dans la caisse du domaine extraordinaire, il pouvait exiger de l'Autriche et de la Prusse 120 millions restant à payer sur le tribut qu'il leur avait imposé: il lui était dû plusieurs millions par l'Italie, et ce n'était donc pas faute de ressources pour la mener à bonne fin que devait échouer son aventureuse entreprise.

A la fin de 1812, vaincu par les éléments, Napoléon rentrait à la hâte en France pour y organiser une nouvelle armée, tandis que les débris de celle qui avait succombé en Russie étaient poursuivis par Kutuzoff jusqu'en deçà des frontières de cet empire, et, à l'appel de l'empereur Alexandre s'annonçant comme le libérateur de l'Europe, l'Allemagne se mettait partout en armes pour expulser de son sol l'étranger qui, depuis vingt ans, l'avait si souvent parcouru en vainqueur. Déjà le général prussien d'York s'était rallié avec les troupes placées sous ses ordres à l'armée russe, et, après l'avoir désavoué, le roi de Prusse lui-même, poussé par l'opinion de ses sujets, et cédant à l'entraînement général, s'unissait bientôt à la Russie contre la France. Le concours de la Suède était assuré, et l'Angleterre promettait 240 millions de subsides à

la nouvelle coalition. Quant à l'Autriche, peu désireuse d'entrer en lutte avec un adversaire dont elle redoutait encore la puissance et avec lequel d'ailleurs elle avait contracté récemment une alliance de famille, elle se réservait le rôle de médiatrice, espérant ainsi obtenir pour elle-même, lors de la pacification qui serait son œuvre, des conditions plus avantageuses. Une armée de 250,000 hommes se préparait donc à marcher contre la France, les forces dispersées que nous avions en Allemagne étaient insuffisantes pour l'arrêter, et il fallait sans retard pourvoir aux moyens d'empêcher l'invasion du territoire.

Les pertes que nous avions éprouvées en Russie en hommes et en matériel étaient immenses. Par les défections, la captivité, la désertion et la mort, la grande armée se trouvait réduite de 600,000 à 70,000 hommes, la plupart dans le dénûment le plus complet. Tous les chevaux avaient péri, 10 millions d'espèces nous avaient été enlevés dans les prises de convois et il ne restait presque plus rien de l'artillerie et des équipages. Des levées d'hommes furent immédiatement prescrites, des agents envoyés de tous côtés pour acheter des chevaux, des troupes rappelées des lieux où leur présence était moins utile, et dirigées rapidement vers ceux où la lutte paraissait imminente, des marchés passés avec des entrepreneurs pour les fournitures

d'approvisionnements, et des travaux entrepris dans les arsenaux pour remplacer le matériel perdu. Partout l'activité de l'empereur et de son gouvernement fut puissamment secondée par le patriotisme du pays mécontent et désaffectionné sans doute à la suite de tant de fautes, mais résolu à ne reculer devant aucun sacrifice pour défendre l'indépendance nationale. Grâce à ce concours d'efforts, 200,000 hommes purent, au printemps de 1813, être opposés à la coalition.

Pour subvenir aux frais de pareils préparatifs, le revenu ordinaire ne pouvait évidemment suffire. Nous avons vu, en effet, que le déficit du budget de 1811 s'était élevé à 47 millions : malgré le droit de 50 p. 100 établi sur les denrées coloniales et le produit extraordinaire des saisies de marchandises opérées en Belgique et en Hollande, l'insuffisance pour 1812 devait être de 37,500,000 francs, et il restait ainsi à solder un arriéré de 84,500,000 francs. De plus, on prévoyait pour 1813 une autre insuffisance de 150 millions, et dès lors il fallait trouver près de 250 millions de ressources. Sans aucun doute, le mieux eût été de les demander au crédit qui les eût fournies chèrement, il est vrai, mais d'une façon aussi prompte que sûre. Or l'empereur n'avait jamais voulu et ne voulait pas d'emprunt, parce qu'il redoutait de constater par une pareille épreuve le peu de confiance qu'inspirait son gouver-

nement. Il ne voulait pas davantage aggraver les impôts, de peur d'ajouter au mécontentement du pays : d'un autre côté, la défection de la Prusse faisant perdre au domaine extraordinaire les 140 millions que devait encore cette puissance, il tenait plus que jamais à réserver ce qui restait pour avoir les moyens de récompenser le dévouement de ses compagnons d'armes ou de venir en aide aux familles de ceux qui avaient succombé sur les champs de bataille ; de plus, parmi les domaines nationaux, tous ceux venant du clergé, à l'exception des bois, avaient été vendus ; une grande partie des biens d'émigrés avaient été rendus aux anciens propriétaires, et depuis longtemps, pour éviter toute apparence de confiscation, on avait renoncé à aliéner le surplus. Ce fut le duc de Bassano qui imagina et indiqua la combinaison à laquelle on eut recours. Les communes étaient propriétaires d'immeubles considérables, les uns affectés à un usage public, une partie abandonnée à la jouissance commune des habitants et les autres affermés pouvant rapporter 9 ou 10 millions et en valant 350. On pensa qu'en vendant ces derniers au profit de l'État et en assurant aux communes un revenu en rentes égal au produit qu'elles en retiraient, on ferait une opération équitable pour elles, avantageuse pour le trésor et profitable à l'agriculture. Il fut donc décidé par la loi du 20 mars 1813 que la régie de l'enregis-

trement prendrait possession des biens ruraux, maisons et usines autres que ceux affectés à un service public ou dont les habitants avaient la jouissance; que les communes expropriées recevraient en échange une inscription de rentes 5 p. 100 proportionnelle au revenu net des biens dont elles seraient dépossédées; que ces biens seraient immédiatement vendus; que le prix des adjudications serait payable, un tiers dans le courant de 1813, le second tiers en 1814, le troisième en 1815, et que sur le produit de la vente 84 millions seraient affectés à solder les budgets de 1811 et 1812 et 149 millions au service de 1813.

Sans doute cette mesure pouvait trouver sa justification dans les besoins impérieux en vue desquels elle était prise, et l'intérêt public devait gagner à ce que des immeubles généralement mal administrés devinssent la propriété de particuliers qui en tireraient un meilleur parti. Mais au moins aurait-il fallu, en expropriant les communes, leur assurer une indemnité dont le capital représentât la valeur des immeubles qu'on leur prenait. Or ces immeubles valaient 350 millions, et les 8 ou 9 millions de rentes qu'on allait leur donner en échange représentaient à peine un capital de 150 millions. De plus, il y avait tout lieu de présumer que par le progrès seul de la richesse publique le revenu de ces biens, même laissé en leur possession, irait en s'améliorant,

et celui qu'on leur attribuait devait toujours rester le même. A ce double point de vue l'opération n'était donc pas honnête, et vainement on prétendit la justifier en alléguant que les communes tenaient leurs biens des anciens seigneurs, que ces derniers les leur avaient concédés en se réservant la faculté de reprendre successivement les parties qu'ils voudraient faire cultiver eux-mêmes, et que dès lors, n'ayant qu'un droit de propriété limité, elles ne pouvaient prétendre qu'à une indemnité restreinte. Mais un pareil argument était sans valeur, et même en admettant l'origine de la possession, telle qu'elle était expliquée, il est évident qu'après une longue jouissance cette possession était devenue un titre de propriété incontestable.

Mais quels que fussent l'utilité et le mérite de la mesure, il fallait de suite des ressources, et la vente, aussi rapidement et aussi avantageusement qu'elle se fît, ne pouvait les donner immédiatement. La caisse d'amortissement, nous avons eu l'occasion de le dire, jouissait d'un crédit justement mérité, dû à la sagesse de son administration, et l'empereur crut pouvoir, dans cette circonstance, le mettre à profit. En conséquence, il décida qu'elle serait cessionnaire des biens expropriés, que la vente en serait faite à son nom, qu'elle remettrait au trésor en payement, à titre d'avances, pour 232,500,000 fr. de bons remboursables au fur et à mesure de l'acquittement

du prix des immeubles, et que ces bons seraient employés à solder l'arriéré, ainsi que les dépenses courantes les plus urgentes. Sans doute, une opération à peu près analogue avait complétement réussi en 1807 ; mais les bons émis à cette époque ne l'avaient été que peu à peu pour une somme bien inférieure à celle qu'il s'agissait actuellement d'obtenir : ils portaient intérêt, n'avaient pas eu le caractère obligatoire qu'on prétendait imposer aux nouveaux, et d'ailleurs les circonstances avaient bien changé : on n'était plus au temps d'Austerlitz, et aux jours de confiance avaient succédé ceux d'incertitude. M. Mollien crut donc devoir représenter à l'empereur que de pareils effets n'étant, en réalité, que des promesses de payement, les porteurs d'anciennes créances auxquels ils seraient remis, obligés de les négocier pour rentrer dans leurs fonds, éprouveraient ainsi une perte égale au taux de l'escompte qu'il leur faudrait subir ; que pour se parer contre une perte semblable, tous les fournisseurs et entrepreneurs ne consentiraient à soumissionner qu'à des prix plus élevés ; que d'ailleurs la présence sur le marché de 20 millions seulement de ces valeurs devant suffire pour épuiser tous les capitaux affectés à ce genre d'escompte, la dépréciation des autres n'aurait plus dès lors de limites. Ces raisons, sans doute, étaient excellentes ; mais il fallait des ressources, et, au lieu de se borner à démontrer à l'em-

pereur que pour se les procurer il violait toutes les lois du crédit, M. Mollien eût mieux fait de l'engager à recourir franchement à un emprunt. Mais il connaissait les répugnances contre lesquelles il aurait à lutter, il désespéra probablement de les vaincre et, sans rien indiquer à la place, il se borna à faire des remontrances. Aussi l'empereur fut-il amené à lui répondre qu'avant de critiquer, il aurait dû commencer par proposer un plan meilleur.

Du reste, si la vente des biens des communes effectuée principalement dans les années 1814 et 1815, et suspendue en 1816, produisit plus tard une partie des ressources qu'on avait espérées, le résultat, en 1813, fut à peu près nul. Par suite de toutes les formalités à remplir, le chiffre des aliénations dans le courant de cette année ne dépassa pas 10 millions, et comme M. Mollien, en vue d'éviter les inconvénients qu'il avait signalés, n'émit les bons de la caisse d'amortissement qu'au fur et à mesure de la vente des biens qui leur servaient de gage, il s'ensuivit qu'à la fin de l'année il n'en avait guère été livré au public que pour 20 millions. Mais la banque en avait accepté pour 10 millions : de plus, en échange des fonds qu'il avait dans les caisses de la liste civile ou du domaine extraordinaire, l'empereur en avait pris 26 millions pour la première, 52 millions pour la seconde, et ces effets procurèrent ainsi au trésor, en 1813, 120 millions, somme

qui devait être bien inférieure au déficit de l'exercice.

Parti de Paris, le 13 avril 1813, pour aller se mettre à la tête de son armée, l'empereur avait, le 1er mai, battu les Prussiens et les Russes à Lutzen, et vaincus encore par lui les 20 et 21 mai à Bautzen et à Wurschen, l'empereur de Russie et le roi de Prusse lui avaient demandé un armistice qu'il avait commis la faute de leur accorder. Cette trêve, en effet, avait permis à ces deux souverains de réparer leurs forces, de concerter le plan d'une nouvelle campagne, de s'assurer le concours de l'Autriche en lui donnant une part dans les subsides de l'Angleterre, et au bout de deux mois, les hostilités avaient été reprises. Après une série de combats dans lesquels nous avions été tour à tour victorieux et vaincus, la grande bataille de Dresde avait été livrée, et l'armée confédérée y avait perdu plus de 40,000 hommes. Alors, sur la proposition de l'Autriche, des négociations avaient été ouvertes à Prague pour y traiter de la paix, et on avait laissé à Napoléon le choix ou de conserver la ligne de l'Elbe, la protection de la confédération du Rhin, le Piémont, Gênes, et de donner un roi à la Hollande, ou de conserver l'Italie et prendre la ligne du Rhin jusqu'à son embouchure en Hollande. Ces conditions assuraient à la France une puissance aussi grande et un territoire aussi étendu que sa légitime ambition

et son véritable intérêt lui permettaient raisonnablement de le souhaiter. Mais au lieu de les recevoir, l'empereur aurait voulu les imposer, et cédant à un coupable sentiment d'amour-propre, il les avait repoussées, sacrifiant ainsi à son orgueil, le repos, l'avenir et la grandeur de son pays. Depuis lors, sa marche rétrograde n'avait été qu'une suite de désastres, et au commencement de novembre il arrivait à Paris amenant à sa suite l'invasion étrangère. Au nord et à l'est, 300,000 hommes s'approchaient de nos frontières, au sud, 170,000 s'apprêtaient à franchir les Pyrénées sous les ordres du général Wellington, et l'Angleterre promettait aux puissances coalisées 215 millions de nouveaux subsides.

A ces forces, enhardies par le succès, nous avions à peine 120,000 hommes à opposer exténués par la fatigue, la misère et les revers. Tout le matériel avait été perdu ou détruit, les arsenaux étaient complétement vides et les caisses publiques épuisées. Au lieu de 250 millions espérés, les bons de la caisse d'amortissement n'avaient procuré, ainsi que nous venons de le voir, que 120 millions, et les besoins pour lesquels ils avaient été créés avaient dépassé les prévisions de 100 millions. De plus, les événements ayant ralenti toutes les transactions, le revenu de l'impôt se trouvait inférieur de 70 millions aux produits présumés, et les recettes de 1813 devaient être seulement de 1 milliard en présence de 1 milliard

270 millions de dépenses. Pour repousser du sol national l'invasion étrangère et défendre son indépendance, il était donc urgent de recourir à des moyens extrêmes, mais au lieu de les demander au corps législatif, dont on redoutait le blâme, on s'adressa au sénat, dont le silence était assuré. Il vota la levée de la conscription de 1815 par anticipation et celles de toutes les classes libérées depuis 1803. Trente centimes additionnels furent ajoutés au principal de la contribution foncière, des portes et fenêtres, et des patentes de 1813, la contribution personnelle et mobilière fut doublée pour cette même année, et ce supplément d'impôt, évalué à 110 millions, dut être perçu dans le délai de trois mois. De plus, la taxe du sel fut augmentée d'un cinquième, les droits réunis d'un dixième, et on espéra ainsi se procurer immédiatement 120 millions dont un autre gouvernement devait profiter. Mais ni ces sacrifices, ni l'héroïsme de l'armée, ni le génie du chef lui-même ne purent empêcher une catastrophe à laquelle depuis trois ans, marchait fatalement une volonté aveugle et sans contrôle. A la fin de mars 1814, les troupes alliées étaient aux portes de Paris, et l'impératrice Marie-Louise fuyant devant elles avec son fils, était obligée de partir pour Blois. En sa qualité de ministre, M. Mollien dut l'y accompagner. Mais avant de quitter Paris, il remit la direction du trésor à M. Louis : « C'était dit-il, dans ses *Mémoires*,

celui de mes collaborateurs, qui pouvait le mieux maintenir l'ordre dans les finances, et j'avais toute confiance dans les services qu'il pouvait rendre à la France. »

M. Louis ne devait pas tarder à justifier avec éclat ce témoignage. Peu de jours après, la déchéance de l'empire était proclamée, la restauration des Bourbons proposée et acceptée comme un gage de paix et de sécurité pour la France et pour l'Europe, et en attendant l'arrivée du nouveau souverain un gouvernement provisoire était établi à Paris. M. Louis fut par lui chargé du ministère des finances, et Louis XVIII en constituant son premier cabinet, le maintint dans ce poste.

L'empire n'avait été renversé ni par une intrigue, ni par une surprise, ni par une conjuration depuis longtemps concertée de ses adversaires : il était tombé sous le poids de ses propres excès et faute d'avoir été contenu dans ses desseins ambitieux par un pouvoir modérateur. Aussi, après le trouble et l'effroi qu'il avait jetés en Europe et tous les sacrifices qu'il avait imposés à la France, l'établissement d'institutions libres et constitutionnelles fut-il généralement considéré comme une garantie d'ordre et de conservation. La dynastie qui remontait sur le trône apportait ces institutions avec elle : mieux que toute autre elle semblait également devoir donner au pays le repos qui lui était néces-

saire pour réparer ses revers et cicatriser ses plaies, et dans le cours de notre récit nous n'aurons que trop souvent à constater, d'une part, les préjugés, les défiances, de l'autre, les malentendus et les fautes qui ont empêché que ce but si désirable n'ait été atteint.

CHAPITRE II.

PREMIER ET DEUXIEME MINISTÈRE DE M. LOUIS.

1814-1815.

M. Louis ministre des finances. — Son énergie vis-à-vis du comte d'Artois. — Progrès de la confiance publique. — Réunion des chambres. — Proclamation de la charte. — Exposé de la situation du royaume par M. l'abbé de Montesquiou et erreurs qu'il contient au sujet des dettes laissées par l'empire. — Projet de budget pour 1814 et 1815. — Moyens proposés par M. Louis pour acquitter l'arriéré. — Sa déclaration au sujet de la responsabilité des ministres et des droits constitutionnels des chambres en ce qui concerne les recettes et dépenses publiques. — Discussion du budget à la chambre des députés. — Opposition que rencontre la demande d'aliéner 300,000 hectares de forêts.—Discours de M. Louis. — Vote du budget. — Lois sur les douanes, sur l'introduction des fers étrangers, sur l'exportation des blés et laines indigènes. — Loi sur les boissons. — Loi sur la restitution des biens non vendus ayant appartenu à des émigrés. — Exposé de M. Ferrand et protestations dont il est l'objet. — Clôture de la session. — Maladresses commises. — Retour de l'ile d'Elbe. — Les cent-jours. — Deuxième restauration des Bourbons. — Cabinet Talleyrand. — M. Louis est de nouveau ministre des finances. — Charges occasionnées à la France par la deuxième invasion et violences commises par les troupes étrangères. — Contribution extraordinaire de 100 millions. — Négociations au sujet



de l'indemnité de guerre demandée par les puissances alliées. — Élections. — Elles sont défavorables au ministère. — Démission de MM. Talleyrand et Louis.

En prenant possession, le 6 avril 1814, du ministère du trésor, auquel fut réuni celui des finances, jusqu'alors dirigé par le duc de Gaëte, M. Louis ne trouva dans la caisse centrale que 5 millions de numéraire; quant aux caisses des départements, elles étaient complétement vides : partout où l'ennemi avait passé il s'était emparé de ce qu'elles contenaient, et d'ailleurs, depuis l'entrée des armées coalisées en France, l'impôt n'était plus perçu nulle part. Il y avait bien, il est vrai, près de 400 millions de valeurs en portefeuille, mais elles consistaient principalement en obligations de receveurs généraux, représentant des contributions échues ou à échoir, et depuis longtemps on avait renoncé à faire escompter cette nature d'effets. D'ailleurs, au milieu de l'incertitude qui planait sur l'avenir, il n'eût pas été possible de les négocier à des conditions acceptables pour le trésor, et M. Louis se respectait trop pour recourir à des moyens désastreux ou indignes du gouvernement d'un grand pays. Mais ses principes sur le crédit public étaient connus dans le monde financier; son arrivée au pouvoir y avait produit le meilleur effet, et chacun était disposé à lui venir en aide dans les limites d'une juste prudence. Il se hasarda donc à émettre pour

10 millions d'obligations du trésor remboursables à trois mois. il leur affecta un intérêt de 8 p. 100, et grâce surtout à la confiance qu'il inspirait lui-même. ces effets trouvèrent immédiatement leur emploi. De plus, la caisse de la liste civile, qui avait été expédiée sur Blois à la suite de l'impératrice Marie-Louise, ayant été saisie à Orléans, fut ramenée à Paris : elle renfermait, avec une nombreuse argenterie, 10 millions, que M. le comte d'Artois. revêtu des fonctions de lieutenant-général du royaume jusqu'à l'arrivée du roi, son frère, avait ordonné de porter aux Tuileries. M. Louis réclama énergiquement cette somme; il fit observer que la nouvelle couronne n'avait rien à prétendre sur ce qu'avait possédé la précédente, que tout ce qui avait été laissé par cette dernière devait faire retour à l'État et qu'il appartenait au pays seul, par l'organe de ses représentants, d'attribuer à la dynastie qui remontait sur le trône la dotation nécessaire pour en soutenir l'éclat. Il menaça de donner sa démission si les droits qu'il défendait n'étaient pas respectés, et crut devoir, dans cette circonstance, déployer d'autant plus de fermeté qu'il jugeait indispensable d'opposer dès le principe. par un exemple éclatant, une puissante barrière à toutes les prétentions qui allaient inévitablement surgir. Le comte d'Artois dut céder devant ces représentations. Les 10 millions furent versés au trésor. la perception

des impôts put être reprise dans quelques parties du territoire, et, à la fin d'avril, le trésor avait ainsi touché 50 millions, avec lesquels les divers services purent être maintenus au courant. Mais il ne suffisait pas d'avoir pourvu aux besoins du présent : il fallait aussi assurer les ressources de l'avenir, et dans cette tâche difficile M. Louis se montra encore aussi énergique qu'habile.

M. le comte d'Artois, à son entrée en France, puis M. le duc d'Angoulême à Bordeaux, et M. le duc de Berri en Normandie, dans l'espoir de rendre ainsi les populations plus sympathiques à la royauté, avaient promis l'abolition des droits réunis et, devenu chef du gouvernement provisoire, M. le comte d'Artois voulut réaliser les engagements pris par lui et par ses fils : mais M. Louis s'y opposa de la façon la plus formelle. — « Ce n'est pas, dit-il dans le conseil où la proposition fut débattue, en présence des charges léguées par le passé, que l'on peut songer à diminuer les revenus. Avant tout, il faut se mettre en mesure d'acquitter les dettes de l'État, les anciennes comme les nouvelles indistinctement; c'est là une question d'honneur pour le nouveau gouvernement, et quant à moi je n'ai accepté le ministère et je n'y resterai qu'à cette condition. Pour que tout soit payé, tous les impôts doivent être conservés, et on ne peut pas dire de l'un d'eux qu'il soit plus défectueux que les autres : chacun a ses

inconvénients, chacun est plus ou moins impopulaire, mais si, pour satisfaire à quelques clameurs, on en sacrifie un seul, successivement au nom d'intérêts non moins recommandables, on réclamera la suppression des autres, et une fois entré dans cette voie, il n'y aura pas de raison pour qu'on ne les abandonne tous les uns après les autres. Cependant, comme un État ne peut marcher sans argent, il faudra nécessairement les remplacer, et ceux qu'on créera, nouveaux et inconnus, frappant des matières jusqu'alors exemptes de toute taxe, feront par cela même plus crier encore. Les droits réunis, au contraire, existent depuis longtemps en France, ils portent sur des objets essentiellement imposables, et par cela même qu'ils sont, ils valent mieux que tous ceux qu'on serait obligé de leur substituer. D'ailleurs, ajouta-t-il, le souverain est absent, et il ne convient pas, loin de lui et sans son consentement, de prendre une mesure qui priverait le trésor de 100 millions de revenu; de plus, la charte promise doit prochainement consacrer les droits de la représentation nationale; parmi les prérogatives qui lui seront attribuées, l'une des plus importantes sera, sans aucun doute, celle concernant le vote de l'impôt, et le gouvernement provisoire, en statuant sur une question qui ne peut être résolue que par l'accord du chef de l'État et du corps législatif, commettrait tout à la

fois un acte d'inconvenance et un abus de pouvoir auxquels, pour ma part, je ne m'associerai pas. »

Cette déclaration trouva dans la plupart des membres du conseil, et surtout dans M. de Talleyrand, un chaleureux appui, et M. le comte d'Artois dut céder encore. Toutefois, pour donner une satisfaction à ce prince, M. Louis ne vit aucun inconvénient à supprimer le décime de guerre et à introduire divers changements dans le mode de perception des taxes. Ainsi, dans les villes à octroi, le droit de détail sur les boissons put être, sur la demande des municipalités, converti en une augmentation des droits d'entrée, et les formalités concernant l'application des droits de mouvement furent simplifiées. Les droits réunis étaient donc sauvés, mais il n'était pas moins urgent de rétablir les douanes complétement désorganisées depuis l'invasion de la France par les armées alliées. Les produits étrangers ne se trouvant plus arrêtés aux frontières, entraient chaque jour en abondance et en toute franchise, et un pareil état de choses causait un grand préjudice non-seulement au trésor, frappé ainsi dans une des branches importantes de son revenu, mais encore à une portion considérable de notre commerce et de notre industrie.

En effet, les entrepôts se trouvaient remplis de denrées coloniales admises en vertu du régime de licence, et, si on exigeait de ces marchandises le

droit de 50 pour 100 prescrit par le décret de 1810, tout écoulement leur était fermé à l'intérieur par la concurrence de celles librement introduites. Il y avait donc là danger de ruine pour les négociants auxquels elles appartenaient et, dans tous les cas, paralysie momentanée des capitaux qu'elles représentaient. D'un autre côté, diverses industries qui s'étaient formées et développées à l'abri du régime prohibitif, principalement l'industrie des tissus de coton, étaient infailliblement condamnées à périr si, astreintes à payer le droit de 50 p. 100 sur la matière brute, elles devaient rencontrer sur le marché les tissus anglais exempts de cette taxe et fabriqués d'ailleurs dans des conditions bien plus économiques. Il était impossible de ne pas venir en aide à tous ces intérêts, de ne pas tenir compte des circonstances qui les avaient placés dans une situation aussi critique, et, en conséquence, une ordonnance du 23 avril, statuant à titre provisoire, assujettit à un simple droit de balance les cotons et laines et réduisit dans une proportion considérable les taxes sur diverses denrées et marchandises coloniales, telles que le thé, le sucre, le café, le bois de teinture, etc., etc. Mais cette mesure était principalement au profit du commerce et de l'industrie, et il fallait aussi aviser aux moyens de sauvegarder les droits et intérêts du trésor. Une convention conclue le 23 avril avec les

puissances alliées ayant décidé que, jusqu'à nouvel ordre, les frontières de la France seraient celles du 1er janvier 1792, M. Louis se hâta de faire rétablir le service des douanes sur les nouvelles lignes de démarcation et donna les ordres les plus sévères pour l'exécution rigoureuse des lois précédemment en vigueur en tant qu'elles n'avaient pas été modifiées par l'ordonnance du 23 avril. Il s'organisa alors un genre de spéculation frauduleuse que M. Louis parvint à surprendre et à déjouer. Ainsi, on prévoyait généralement que nos frontières seraient reportées au delà de celles de 1792 : pendant les six semaines qui s'écoulèrent entre leur délimitation provisoire et leur fixation définitive, des quantités considérables de produits étrangers prohibés ou sujets aux droits furent déposées dans les parties du territoire qu'on supposait devoir nous être rendues et les propriétaires de ces produits espéraient que si cette restitution avait lieu, leurs marchandises, se trouvant introduites par le seul effet du déplacement des lignes de séparation, échapperaient ainsi aux lois de douane.

Informé de ce qui se passait, M. Louis, aussitôt que les frontières définitives eurent été déterminées par le traité de paix du 30 mai, s'empressa de faire rendre une ordonnance d'après laquelle toutes les marchandises prohibées ou sujettes aux droits qui se trouvaient dans les pays annexés durent être im-

médiatement déclarées. Le déplacement de celles non prohibées fut sévèrement défendu avant que les droits auxquels elles étaient soumises eussent été acquittés, et la réexportation de celles prohibées dut avoir lieu dans le délai d'un mois, le tout sous peine de saisie et amende.

On était alors au commencement de juin, et deux mois d'une administration aussi honnête qu'intelligente avaient conquis à M. Louis la confiance générale. Il avait posé les premiers fondements du crédit public, défendu courageusement les droits de l'État contre les prétentions d'influences toutes-puissantes, donné satisfaction à des intérêts respectables, maintenu des impôts utiles, assuré leur recouvrement, imprimé à la perception une activité telle que les recettes du mois de mai égalaient à elles seules celles effectuées pendant le premier trimestre, et le prix de la rente 5 p. 100 qui, au 1er avril, était de 45, avait atteint le taux de 65. Aussi, en rentrant en France, Louis XVIII, prince éminemment sensé, n'hésita pas, ainsi que nous l'avons déjà dit, à lui conserver le portefeuille des finances, et il ne cessa dans son conseil de lui donner le plus ferme appui, disant souvent de lui que nul parmi ses ministres n'avait mieux le don de l'éclairer et de le convaincre.

Cependant la paix avait été signée, et après avoir décidé qu'un congrès se réunirait prochainement à

Vienne pour y traiter de toutes les autres questions concernant l'état de l'Europe, les souverains étrangers étaient retournés dans leurs États. La charte si solennellement promise était impatiemment attendue, et ce fut le 4 juin qu'elle fut proclamée en séance royale.

Elle posait en principe, d'abord, l'oubli de toutes les opinions et des votes précédemment émis, l'inviolabilité de toutes les propriétés y compris celles dites nationales, la promesse d'acquitter tous les engagements pris par l'État, déclarations indispensables pour rassurer un grand nombre de personnes et d'intérêts, puis l'égalité de tous les Français devant la loi, l'obligation pour chacun d'eux de contribuer aux charges publiques dans la proportion de sa fortune, la liberté individuelle, celle des cultes et de la presse, la responsabilité des ministres, le droit conféré à la chambre des députés de les mettre en accusation et à la chambre des pairs de les juger, le vote des impôts par les chambres et la défense de les percevoir sans leur consentement, l'initiative de la proposition des lois attribuée à la couronne, mais aussi la faculté reconnue aux chambres de demander au roi par une adresse de proposer des lois ou dispositions législatives sur quelque sujet que ce fût, toutes garanties précieuses dont les unes ont été maintenues, plusieurs n'existent plus que de nom, et les autres ont été supprimées, mais qui, dans

leur ensemble et malgré leur insuffisance, constituaient cependant pour la France un régime sérieux de liberté.

Dès que les deux Chambres eurent été constituées et eurent voté leur adresse à la couronne, M. l'abbé de Montesquiou, ministre de l'intérieur, soumit à la chambre des députés un exposé de la situation du royaume.

Après avoir fait un tableau exagéré des maux causés à la France par le régime impérial, sans admettre aucun des services incontestables qu'il lui avait rendus, M. l'abbé de Montesquiou aborda ainsi la question des finances : Avant le commencement de chaque année, dit-il, le ministre des finances devait réunir les demandes des ministres pour les services de l'année et en former le budget des dépenses. Il devait également former par aperçu l'état du produit des impôts et des autres revenus et en constituer le budget des recettes. Ces deux tableaux mis en balance composaient le budget général de l'État et semblaient promettre qu'on pourrait pourvoir aux dépenses de tous les services en réalisant tous les revenus : mais cet équilibre n'était que fictif, et le budget soit des recettes, soit des dépenses, était altéré par une foule d'inexactitudes et même de faussetés : de là, ajoutait-il, l'origine de tous les arriérés qui restent à payer, et il en dressait l'état suivant :

1° Fonds spéciaux détournés de leur destination départementale pour être employés aux dépenses du budget général............	53,580,000 fr.
2° Prélèvements faits sur les caisses de la couronne et du domaine extraordinaire........	237,550,000
3° Arriéré du ministère des finances....................	239,514,000
4° Fonds détournés de la caisse d'amortissement........	275,825,000
5° Arriéré de divers ministères.	500,000,000
	1,306,469,000 fr.
A cette somme il ajoutait.. capital de 17 millions de rentes créées sous l'empire, et évaluait	340,000,000
ainsi à...................	1,646,000,000

le montant des charges léguées par ce gouvernement à celui qui venait de lui succéder.

Tout cela était exagéré et inexact.

Mais avant de le démontrer nous devons dire, pour atténuer les torts de M. l'abbé de Montesquiou, homme essentiellement honnête et qui plus tard ne dissimula pas son regret de l'erreur dans laquelle il s'était laissé induire, que, peu versé dans les questions de finances, il avait cru pouvoir accepter sans les soumettre à aucun contrôle, pas même à celui de

son collègue des finances, des indications qui, tout en flattant ses préjugés, devaient lui paraître d'autant plus vraies qu'elles lui avaient été données par le chef même du bureau central où se résumaient les opérations principales du trésor public. Cet employé, d'une aptitude du reste bien connue, avait espéré par cette manœuvre déloyale s'attirer les faveurs du nouveau pouvoir, et il n'hésita pas à avouer lui-même à M. Mollien, son bienfaiteur, que dans cette circonstance l'intérêt avait été son seul mobile.

Les faussetés dénoncées n'étaient pas prouvées, ne pouvaient pas l'être, et étaient même improbables. Quel avantage en effet y aurait-il eu pour le gouvernement impérial à présenter à un corps législatif, qui votait tout en silence des prévisions sciemment inexactes? Cette façon de procéder eût été d'ailleurs contraire à l'esprit d'ordre et de régularité de l'empereur, et si en temps normal les faits réalisés ne répondent pas toujours aux présomptions de budgets établis de la façon la plus prudente et la plus sincère, il ne faut pas s'étonner que surtout alors, avec toutes ces guerres et tous ces mouvements d'armées, les dépenses effectuées n'excédassent presque toujours les allocations primitives.

Quant au tableau de l'arriéré, plusieurs articles devaient en être complétement retranchés.

Ainsi, d'abord, celui de 237 millions prélevés sur les caisses de la couronne et du domaine extraordi-

naire. Nous avons vu les diverses circonstances dans lesquelles l'empereur, pour ne pas aggraver les charges du pays, était venu en aide au trésor public avec les ressources du trésor de l'armée. Ce dernier, formé des tributs imposés à l'Autriche et à la Prusse, comme dédommagement de nos sacrifices et prix de nos victoires, n'était à tout prendre qu'une portion du domaine public affectée à récompenser les plus vaillants serviteurs de la France. Par la chute de l'empire, cette destination spéciale avait cessé, la caisse particulière avait fait retour à la caisse générale; elles étaient désormais confondues ensemble, et il n'y avait plus à distinguer entre elles d'actif et de passif. Il en était de même des avances faites par la liste civile impériale au trésor. Ce dernier en était l'héritier légitime; c'est à ce titre qu'il était entré en possession des 10 millions saisis à Orléans, et toute dette était ainsi éteinte.

On ne pouvait pas davantage considérer comme un arriéré exigible le montant des prélèvements faits sur les fonds spéciaux. Les dépenses départementales que ces fonds étaient destinés à solder n'ayant pas eu lieu, ils étaient restés disponibles : alors on avait trouvé tout avantage à les utiliser en les employant aux besoins de l'État, et il n'y avait eu là qu'une affectation irrégulière d'une portion des contributions publiques. Quant à l'article concernant la créance de la caisse d'amortissement, il de-

vait être réduit à 246,535,000 francs, chiffre des divers cautionnements versés au trésor. Depuis longtemps ce capital avait été dépensé, mais il n'était pas exigible et les portions remboursées aux titulaires qui quittaient leur emploi étaient immédiatement remplacées par les sommes que versaient leurs successeurs.

Le chiffre de l'arriéré du ministère des finances avait été aussi singulièrement exagéré; on y avait porté à tor diverses créances éteintes et aussi plus de 30 millions d'arrérages de la dette publique qui, échus le 22 mars, n'avaient pas encore été acquittés le 1er avril.

Enfin, les 340 millions, capital de 17 millions de rentes créées depuis quatorze ans, ne figuraient au débit que pour en grossir le chiffre à plaisir; non-seulement le capital n'était pas exigible, puisqu'il avait été consolidé, mais la moitié au moins se rapportait à des dépenses effectuées sous le Directoire et liquidées sous le consulat.

De la somme de.............		1,646,469,000 f.
Il fallait donc déduire		
L'article des fonds spéciaux...	53,580,000 f.	
A reporter.	53,580,000	1,646,469,000 f.

Reports.....	53,580,000	1,646,469,000 fr.
Celui du domaine extraordinaire.......	237,550,000	
Celui de la caisse d'amortissement.....	246,535,000	
Diminuer au moins celui du ministère des finances de.....	45,000,000	
Retrancher le capital des 17 milions de rente.	340,000,000	922,665,000 fr.
Et il restait ainsi à solder.		723,804,000 fr.

M. Mollien crut devoir protester contre les allégations et les chiffres énoncés par M. l'abbé de Montesquiou. Ancien ministre placé à la tête du département dans lequel était rédigé l'état annuel de toutes les prévisions budgétaires et où venaient en fin d'exercice se résumer les divers comptes des recettes et dépenses, son honneur était intéressé à repousser des accusations qui l'atteignaient personnellement, puisque les faits reprochés ne pouvaient avoir eu lieu sans sa participation. De plus, ancien serviteur du gouvernement déchu, il considérait aussi comme un devoir de combattre et de ne pas

laisser s'accréditer des exagérations malveillantes.

En conséquence, il adressa à M. de Montesquiou un mémoire dans lequel étaient réfutés tous les faits et les chiffres avancés par ce ministre ; il y démontrait également l'impossibilité d'établir un bilan exact des charges que l'empire laissait à solder, avant la rentrée intégrale des ressources restant à recouvrer et aussi avant l'apurement de tous les comptes non réglés au moment de sa chute. Il écrivit même à M. Louis, qu'il n'avait pas revu depuis le mois de mars, pour faire appel, au nom de leur ancienne amitié, à son esprit d'équité et de justice. Disons, du reste, que dans son rapport sur la situation financière, lu le 24 juillet à la chambre des députés, M. Louis réduisit la somme de l'arriéré exigible à 759 millions, et que ce chiffre était encore trop élevé, puisqu'au mois de décembre 1815 M. de Corvetto, alors ministre des finances, annonça à la chambre que, d'après de nouvelles évaluations, il devait être fixé à 593 millions.

Mais quel qu'il fût, il fallait l'acquitter. M. Louis n'avait cessé de s'expliquer, à cet égard, de la façon la plus catégorique : il n'avait accepté et conservé le ministère qu'à cette condition, et avait même exigé que la promesse d'une libération complète fût consignée dans la charte.

Le régime nouveau, disait-il, a surtout à lutter contre les appréhensions causées par son origine et

par les souvenirs de gloire qu'a laissés l'empire. Il doit donc s'étudier à dissiper la défiance des uns, détruire le mauvais vouloir des autres, et à cet effet inaugurer pour la France une ère tout à fait nouvelle, celle de la pratique sincère des institutions libres, du respect des contrats et d'une large satisfaction donnée aux intérêts matériels jusqu'ici trop négligés. Aucun des gouvernements antérieurs n'ayant été fidèle à ses créanciers n'a pu se créer de crédit, mais comme sans crédit il est impossible de rien entreprendre et de rien faire, il faut travailler à le fonder, et assurément, nul moyen ne sera plus propre à rassurer les intérêts et ramener la confiance que de reconnaître et acquitter les dettes du régime déchu. D'ailleurs, ajoutait-il, quelles que soient les causes pour lesquelles elles ont été contractées, ces dettes sont celles de la France, parce qu'un pays doit être solidaire des fautes qu'il n'a pas empêché son souverain de commettre, et, à ce titre, tout gouvernement qui se respecte doit payer même les folies de ses prédécesseurs.

Instruit par l'exemple de ce qu'il avait vu en Angleterre, Louis XVIII était complétement de cet avis, mais il ne manquait pas autour de lui de conseillers officieux qui disaient et répétaient que les engagements contractés par un gouvernement illégitime étaient sans valeur, que les acquitter serait non-seulement un acte de prodigalité, mais un

encouragement à la rébellion ; qu'il serait de meilleure politique, au contraire, de songer à récompenser les nombreux serviteurs et amis, victimes de leur fidélité à la bonne cause, et un jour qu'on rapportait à M. Louis l'opinion exprimée par l'un d'eux : « Cela ne m'étonne pas de sa part, répondit-il, car il n'a pas assez le sentiment de l'honneur et de l'intérêt du pays pour comprendre le crédit. »

Ce fut dans la séance du 22 juillet qu'il fit à la chambre des députés l'exposé de la situation financière et lui soumit le projet de budget pour l'exercice courant et pour l'année 1815. Jusqu'alors, aux termes de la constitution de l'an VIII, que n'avaient modifiée à cet égard ni le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, ni celui du 19 août 1807, un projet de budget fixant par prévision le chiffre des recettes et déterminant les allocations par ministère était chaque année présenté au corps législatif. Ce dernier le votait sans discussion publique et le gouvernement dirigeait les recettes et dépenses conformément à la loi qui les avait arrêtées. Concédant beaucoup plus, la charte de 1814 venait de décider que la puissance législative s'exercerait collectivement par le roi, la chambre des pairs et celle des députés ; que toute loi devrait être discutée et votée librement par la majorité de chacune des deux chambres ; qu'aucun impôt ne pourrait être établi et perçu sans leur assentiment; mais elle n'avait fait

aucune mention des dépenses publiques. Aussi les partisans assez nombreux du pouvoir absolu et des hommes qui, pour flatter certains préjugés, affectaient de se montrer, ainsi qu'on le disait alors, plus royalistes que le roi, exprimaient-ils l'avis qu'il fallait bien se garder d'accorder plus que ne le portait textuellement la charte. C'était bien assez, selon eux, qu'elle eût rendu sérieux pour les chambres le droit précédemment illusoire de voter annuellement l'impôt ; à la couronne seule devait appartenir celui d'en répartir le produit, et en appelant le pouvoir législatif à concourir avec lui au règlement des dépenses, le souverain s'exposait à être souvent entravé dans l'exercice le plus incontestable de son autorité. Mais on objectait qu'il entrait aussi dans les attributions nominales, il est vrai, du précédent corps législatif de voter les dépenses par ministère ; que cette attribution ne pouvait plus être désormais retirée aux mandataires du pays, et qu'aux termes de la charte, toute loi devant être discutée et votée librement, la même faculté devait exister aussi en ce qui concernait le budget des dépenses, que le dénier serait méconnaître les nécessités du temps, l'état des esprits, les désirs légitimes du pays, et nul ne fit valoir ces considérations avec plus d'énergie que M. Louis. C'est dans ce sens que la question se trouva formellement résolue par son rapport.

« En vous occupant du budget de l'État, y est-il dit, votre fonction première, Messieurs, sera de reconnaître l'étendue de ses besoins et d'en fixer la somme. Votre attention se portera ensuite sur la détermination et la fixation des moyens qui devront être établis ou employés pour y faire face. Pour procéder suivant l'ordre de vos délibérations, nous allons vous présenter d'abord l'évaluation la plus exacte possible de nos besoins, c'est-à-dire des sommes qu'il est nécessaire d'affecter à chacun des départements ministériels entre lesquels ces besoins se partagent. Nous aurons ensuite l'honneur de vous offrir l'aperçu des voies et moyens propres pour les balancer. »

La déclaration était donc des plus nettes : en réglant les dépenses, les chambres n'exerçaient pas seulement un droit, elles remplissaient aussi un devoir, et M. Louis déterminait ensuite celui du gouvernement envers elles :

« Chaque ministère, ajoute-t-il, est garant de l'emploi régulier des fonds mis à sa disposition. Ces fonds sont dans la proportion la plus rigoureuse possible avec les besoins mûrement approfondis des services, et si des éclaircissements sont nécessaires, chaque ministre sera empressé à vous les procurer et à mettre sous vos yeux tous les éléments qui pourront former votre opinion. »

Plus loin, la déclaration est renouvelée d'une façon

encore plus explicite : « Ces éléments partiels dont la réunion forme le montant de chacun des crédits ministériels énoncés dans le budget seront soumis, quand vous le demanderez, à votre vérification, et d'ailleurs, la responsabilité des ministres est, pour la régularité de l'emploi des fonds dont ils sont les ordonnateurs, une garantie faite pour vous rassurer. »

En prononçant ces paroles, M. Louis ne proclamait pas seulement une grande révolution financière, ainsi que l'a fait observer M. Duvergier de Hauranne dans sa remarquable histoire du gouvernement parlementaire, il proclamait aussi une révolution politique. Désormais le pays, par l'organe de ses représentants, devait régler lui-même ses dépenses ; les ministres, responsables des faits de leur gestion, ne pouvaient plus être couverts par l'autorité du souverain ; l'action du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif devenait déterminante ; le gouvernement parlementaire se trouvait ainsi fondé, et à M. Louis revient l'honneur d'en avoir, le premier dans cette circonstance, reconnu et constaté les bases essentielles.

Puis il établissait les budgets de 1814 et 1815. Pour 1814, les dépenses devaient excéder les recettes de 307 millions, mais le déficit provenait de charges antérieures au 1er avril 1814 et devait faire partie de l'arriéré. Pour 1815, grâce au rétablissement de

l'ordre et de la paix, il y avait tout lieu d'espérer que les dépenses, évaluées à 618 millions, seraient équilibrées par un chiffre égal de recettes ordinaires. Restait donc l'arriéré, et à son sujet, M. Louis s'exprimait de la façon suivante : « C'est un fardeau dont il faut se dégager avec honneur, c'est-à-dire avec équité. Le crédit de l'Angleterre est resté invulnérable au milieu de toutes les secousses, malgré l'accroissement de sa dette. Le crédit de la France a langui dans les mêmes circonstances, malgré la diminution de la sienne. C'est la fidélité aux engagements qui a produit chez nos voisins un phénomène si différent de celui que nous offrons. Aussi, jaloux que nous sommes de procurer aux créanciers de l'État la justice qu'ils doivent attendre de la loyauté française, nous avons cherché des moyens de libération qui, sans mettre le trésor dans la gêne soient cependant appropriés à leurs intérêts et à leur convenance. »

Quels étaient ces moyens? On pouvait créer des rentes et les inscrire au nom des ayant droit, ainsi que cela s'était à diverses reprises pratiqué sous l'empire. Mais à quelles conditions? Si c'était au pair, le cours de la rente étant alors de 75 francs, le trésor ne donnait que les 3/4 de ce qu'il devait, et pour le surplus se libérait par une banqueroute. Or une mesure semblable n'eût pas été faite pour relever le crédit de l'État, et jamais M. Louis ne l'au-

rait contre-signée. Si, au contraire, les rentes étaient délivrées au cours de la place, le préjudice était alors pour le trésor, qui perdait les chances d'une libération effectuée au milieu de circonstances plus avantageuses et se grevait à tout jamais d'arrérages annuels à 8 p. 100. Un emprunt n'eût pu être également contracté qu'à 72 ou 75 au plus et aurait présenté les mêmes inconvénients. Il fallait donc combiner un système qui, tout en assurant aux ayant droit un remboursement prochain et intégral, réservât cependant à l'État la possibilité de l'effectuer d'une façon moins onéreuse. Nous avons vu que les 10 millions de bons royaux émis au mois d'avril avaient immédiatement trouvé leur emploi; depuis lors, la situation générale s'étant bien améliorée, M. Louis avait pensé que ce serait une opération à la fois avantageuse pour le trésor et pour les créanciers de l'arriéré de remettre à ces derniers des obligations du trésor royal portant intérêt à 8 p. 100 et remboursables à trois années fixes de la date des ordonnances de liquidation, soit avec des inscriptions de rentes au pair, si les porteurs le préféraient, soit, en cas d'insuffisance des ressources ordinaires du budget, au moyen des fonds provenant de la vente des biens communaux prescrite par la loi du 20 mars 1813 ou de celle de 300,000 hectares de bois de l'État : « Sans doute, dit-il, en développant ce plan de libération, l'intérêt de

8 p. 100 est élevé, mais nous n'avons pas le droit de le fixer plus bas, parce que si nous faisons attendre au créancier le capital qui lui est dû, il est bien juste que nous le dédommagions en lui donnant une prime égale à celle qu'il retirerait de ce capital s'il l'avait à sa disposition ; d'ailleurs, ajoutait-il, si nous proposons de reporter à trois ans de la date des ordonnances, la réalisation des valeurs appliquées à leur payement, c'est un délai que nous croyons prudent de nous ménager pour être plus certains de remplir nos engagements ; mais nous espérons qu'il ne nous sera pas nécessaire et qu'avec les moyens qui nous sont demandés nous serons à même d'appeler au remboursement avant l'échéance les porteurs des obligations que nous n'aurons pas encore rachetées. »

Ainsi l'appropriation des biens communaux au profit de l'État devait se trouver confirmée par une nouvelle sanction législative, le prix de leur vente recevait l'emploi auquel il avait été précédemment affecté, mais l'arriéré ayant bien grossi depuis lors, en demandant pour le solder l'autorisation d'aliéner 300,000 hectares de bois, M. Louis était déterminé par deux puissantes considérations.

Premièrement les forêts de l'État étaient, dans son opinion, un patrimoine national que les générations doivent précieusement se transmettre, et dont il ne peut leur être permis de disposer que

lorsqu'un grand intérêt public l'exige impérieusement. Or ici cet intérêt existait : il s'agissait de faire honneur aux engagements de la France, de relever et d'asseoir à tout jamais son crédit, et aucune raison ne pouvait être plus légitime. L'autre considération, toute politique, était non moins essentielle. Parmi les bois à aliéner, M. Louis voulait comprendre une partie de ceux qui avaient appartenu au clergé, et cette opération, en confirmant les ventes précédemment faites des biens dits nationaux, devait dissiper les inquiétudes de leurs acquéreurs et les rattacher définitivement au gouvernement, qui par un pareil acte manifestait sa ferme volonté de respecter leurs droits.

Enfin M. Louis, convaincu de la nécessité de placer à côté d'une dette pesante un contre-poids qui l'allége, terminait son rapport en exprimant le regret que la situation actuelle des finances ne permît pas d'affecter une portion libre des revenus ordinaires au rachat de la dette consolidée. Mais il donnait l'assurance que tous ses efforts tendraient à mettre la chambre à même d'assigner sur une branche certaine du revenu public le payement des rentes avec leur amortissement graduel et continu, et il avait pensé ne pouvoir mieux achever son exposé sur les finances qu'en présentant l'idée d'un projet aussi essentiel pour leur prospérité.

La discussion du budget dans la chambre des dé-

putés fut ouverte le 29 août et roula principalement sur ce qui concernait l'arriéré. Nul ne contesta la validité des engagements, la convenance d'y faire honneur, mais le mode de libération proposé par le gouvernement et adopté par la commission souleva de nombreuses critiques. Habitués aux procédés de libération en usage sous l'empire, plusieurs membres trouvèrent exagéré le sacrifice qu'on voulait imposer à l'État, et suivant eux, en délivrant à chaque ayant droit une inscription de rente au pair constatant ainsi le capital qui leur était dû, on leur donnait une satisfaction bien suffisante. « On ne doit pas, disait l'un d'entre eux, raisonner de l'État vis-à-vis de ses créanciers comme on pourrait le faire d'un individu débiteur d'une créance qui ne serait pas susceptible de contestation : l'État fait ici plus acte de loyauté que de justice, car dans la situation actuelle si des sacrifices sont nécessaires, il est plus naturel qu'ils soient faits par les créanciers membres de l'État que par l'État lui-même, dont la loyauté peut être déjà considérée comme un sacrifice. — D'ailleurs, ajoutait un autre, est-il bien convenable d'agir avec les créanciers nouveaux autrement qu'on ne l'a fait avec les anciens dépouillés des deux tiers de leurs droits? Le roi, qui veut être juste pour tous, ferait bien assez en les traitant tous de la même façon. Les créanciers nouveaux, après tout, ne doivent-ils rien aux malheurs des circonstances, et voit-

on nos braves demander une prime pour leur solde arriérée ? »

Quant à la proposition de vendre 300,000 hectares de bois, elle fut vivement attaquée. On fit valoir d'abord contre elle la convenance de conserver intacte une richesse immobilière précieuse pour la marine, l'agriculture, l'industrie, et qui, sortie des mains de l'État, changerait bientôt de nature ou recevrait un aménagement plus fructueux peut-être pour son propriétaire, mais moins utile pour la chose publique; que la prudence conseillait d'ailleurs de conserver pour les besoins extraordinaires une réserve aussi importante, et que ceux auxquels il s'agissait de subvenir n'étaient pas de nature à exiger un pareil sacrifice ; qu'enfin la vente des forêts devant coïncider avec celle des biens pris aux communes, ces deux opérations se nuiraient réciproquement et s'effectueraient aux conditions les plus désavantageuses.

Dans un premier discours M. Louis commença par se féliciter de ce que la proposition si juste faite par le roi d'acquitter toutes les dettes de l'État n'avait trouvé en principe dans la chambre aucune contradiction. Il n'y avait donc de dissidence réelle que sur le choix des moyens à employer et, en donnant la préférence à ceux qui étaient l'objet de la discussion, le gouvernement n'avait consulté d'autre code que celui de l'équité. Contrairement, en effet, à ce qui s'était trop souvent pratiqué jusqu'alors, le roi

pensait qu'au lieu de faire usage de sa force contre ses créanciers, l'État doit se soumettre à toutes les lois que les tribunaux contraignent les particuliers à respecter. Il serait même plus coupable qu'un particulier de ne pas s'y conformer, parce que ce dernier n'a pas toujours les moyens de payer ce qu'il doit, tandis qu'un État le peut toujours, quand il en a la bonne volonté. Ainsi, récemment, les États-Unis, sous le poids d'une dette qui s'élevait à 75 fois leur revenu, s'étaient astreints à tout solder sans consolidation forcée ni réduction. Ils y étaient parvenus et avaient de la sorte si bien assis leur crédit qu'ils avaient pu emprunter en Europe, à des conditions avantageuses 80 millions pour acheter la Louisiane. La situation actuelle de la France était autrement meilleure, puisque l'arriéré à solder n'excédait pas une année de son revenu, et tout procédé qui aurait pour objet d'éluder l'acquittement intégral de cette dette serait injustifiable. Loin de procurer à l'État le moindre profit, il éloignerait de lui à tout jamais la confiance, et le gouvernement ne trouverait plus à traiter qu'à chers deniers et avec des hommes d'une moralité et d'une solvabilité douteuses. Le mode de payement en obligations à trois ans portant intérêt à 8 p. 100 avait semblé à la fois le plus économique pour le trésor, le plus favorable aux créanciers de la dette inscrite dont il n'exposait pas, quant à présent, les titres à la concurrence d'autres valeurs de



même nature, et le moins désavantageux aux créanciers de la dette exigible, puisqu'il leur assurait dans un avenir rapproché un remboursement intégral. Sans doute l'intérêt de 8 p. 100 attaché aux obligations était élevé, mais il fallait dédommager les ayant droit du retard qu'on leur faisait subir, et ce sacrifice momentané ne tarderait pas à être largement compensé pour l'État par l'élévation de son crédit. Puis, exprimant avec autant de bonheur que d'élévation une pensée essentiellement vraie : « C'est surtout aux gouvernements représentatifs et véritablement libres, dit-il, que le crédit peut convenir : ce sont même presque les seuls qui l'aient estimé à son prix réel et qui aient recueilli avec abondance ses fruits de richesse et de prospérité. Le crédit et la liberté se montrent toujours unis; ils se servent de sauvegarde et d'appui, et l'Angleterre avec la Hollande nous en offrent un remarquable exemple. La France est appelée par une foule d'avantages naturels ou acquis, qu'elle partage avec ces deux nations, à recueillir les mêmes résultats; elle y est même plus sûrement destinée qu'aucune autre par sa position géographique, car placée au milieu de l'Europe, sa capitale est le centre commun où doivent se réunir tous les capitaux disponibles. Aussi, avons-nous la confiance que la chambre, appréciant les avantages que le crédit procure et garantit à un État libre sous un gouvernement repré-

sentatif, reconnaîtra que c'est le seul système de finances qui puisse convenir à la France et adoptera des dispositions qui tendent à en assurer et accélérer les heureux résultats. »

M. Louis dut répondre ensuite aux objections produites contre la vente des forêts. Il fit observer qu'on n'aliénerait en majeure partie que des parcelles détachées de 50 hectares environ, exposées à des délits fréquents, d'une surveillance difficile, d'une administration onéreuse et qui, placées au milieu des propriétés privées, se vendraient à un haut prix; qu'il y avait ainsi tout intérêt pour l'État à s'en défaire et que la faculté qu'il demandait à cet égard étant une des dispositions fondamentales du système de libération proposé à la chambre, si cette faculté était refusée, la libération se trouverait indéfiniment ajournée, et le crédit de l'État recevrait le plus fâcheux échec. Toutefois le ministre se borna à invoquer les considérations financières et évita de parler du projet qu'il avait de comprendre dans les aliénations les biens du clergé. Cet aveu eût soulevé des tempêtes et compromis l'adoption du plan présenté. Un seul membre, M. de Laborde, y fit allusion, mais personne ne lui répondit, et la loi du budget fut votée après six jours de discussion. Acceptée ensuite par la chambre des pairs, elle fut promulguée le 23 septembre, et la confiance inspirée par ses dispositions fut telle que la rente, qui était

montée de 63 à 75 par le seul effet de sa présentation, s'éleva à 78 dès qu'elle eut été définitivement votée.

Le succès du ministre était donc complet, et pour donner aux obligations qu'il allait émettre le gage solennellement promis, il voulut procéder immédiatement à l'aliénation des forêts. Bientôt on sut dans le public que parmi les parties à vendre seraient compris des bois de l'Église, et de toutes parts alors, à la cour, dans le clergé et dans le parti royaliste s'élevèrent les clameurs les plus vives. Le ministre fut dénoncé comme un jacobin, un révolutionnaire, un athée; mais ayant pour lui l'appui du roi Louis XVIII, qui considérait aussi la mesure comme politiquement et financièrement utile, il n'hésita pas à la faire exécuter. Néanmoins, pour assurer la réussite de l'opération, il jugea prudent de ne l'entreprendre d'abord que dans les départements où elle ne rencontrerait pas de défaveur. En conséquence, il écrivit à plusieurs préfets pour les consulter sur l'effet qu'elle pourrait produire parmi leurs administrés, et à ce sujet nous croyons devoir reproduire la réponse de l'un d'entre eux, celui de la Nièvre, M. Fiévée, connu surtout comme publiciste. Elle est un témoignage curieux des sentiments qui régnaient alors dans le parti royaliste, de son inintelligence de la situation et des obstacles qu'il opposait lui-même à sa réconciliation avec la nouvelle France :

« Monseigneur, j'ai reçu la lettre que vous m'avez fait l'honneur de m'écrire pour m'indiquer la marche que je dois suivre dans mon département lors de la vente des *bois royaux*. Je puis vous répondre que je ne négligerai rien pour assurer le succès de cette opération, à laquelle tient en partie le rétablissement des finances. Mais vous me rappelez que je n'ai pas répondu à votre lettre confidentielle du 23 octobre dernier, et vous concluez de mon silence que j'approuve la mesure de faire vendre au nom du roi Louis XVIII les *bois du clergé*. Je proteste contre cette manière d'interpréter ma pensée. Si le roi a décidé que cette vente aurait lieu, je n'ai rien à dire; je suis son agent, et mon unique devoir est d'obéir. Mais si le roi n'a pas pris une décision formelle sur un objet dont les conséquences sont si graves qu'elles peuvent ébranler de nouveau le trône des Bourbons, comment un préfet oserait-il la décider? On rassurera tant qu'on voudra les acquéreurs de biens nationaux, on n'en fera jamais de sincères amis des Bourbons et on multipliera les ennemis actifs de la religion, car ils sentent fort bien que ce n'est qu'en écrasant la religion catholique qu'ils assureront leur propriété. Je conçois qu'on mène les finances de l'État sans le secours de la religion, mais administrer des provinces sans le secours de la religion ou la puissance de la terreur, cela me paraît impossible. La plus grande canaille

de mon département est incontestablement parmi les acquéreurs des biens de l'Église. Il ne faut pas un grand effort d'imagination pour deviner d'ailleurs qu'en rassurant les acquéreurs des biens nationaux on mécontente tous ceux qui ont de la morale, de la probité et qui ont toujours détesté la révolution. Ainsi, dans l'espoir très-incertain d'attirer au gouvernement du roi la partie spoliatrice et révolutionnaire de la nation, on en éloigne tous ceux qui étaient restés attachés à ce gouvernement à travers tous les périls et tous les sacrifices. Peut-on d'ailleurs donner aux acquéreurs la certitude que le pape confirmera ces ventes, et se passera-t-on de son approbation sous le roi de France? Je répète donc que je proteste formellement contre l'induction qu'on veut tirer de mon silence. Entre obéir et prendre l'initiative il y a une différence sur laquelle ma conscience politique ne me permet pas de me faire illusion, et je crois devoir vous prévenir, monseigneur, que puisque vous avez élevé la distinction entre les deux genres de bois, bois de l'Église et bois royaux, je ne donnerai ma signature à aucun procès-verbal d'adjudication des bois de l'Église avant que vous m'ayez fait connaître que la volonté exprimée du roi est que ces bois soient vendus. »

Malgré toutes ces oppositions, les ventes n'en furent pas moins commencées, et nous dirons plus tard quels en furent les résultats.

Nous avons vu quelles étaient les considérations qui avaient motivé l'ordonnance du 23 avril, abaissant provisoirement les droits d'entrée sur les denrées coloniales. Il avait fallu, au contraire, par une autre ordonnance du 12 août, prohiber jusqu'à nouvel ordre l'introduction des fers étrangers. Ces fers n'étaient assujettis qu'au droit de 4 fr. le quintal métrique, mais la guerre maritime ayant exclu de nos marchés depuis plusieurs années ceux du Nord, qui étaient les plus à craindre pour notre industrie métallurgique, cette dernière, pendant toute la durée des hostilités, avait seule pourvu aux besoins de la consommation française et joui ainsi par le fait d'un véritable monopole. Soit que, faute d'être stimulée par la concurrence, elle n'eût pas amélioré ses moyens de fabrication, soit aussi que le prix du combustible et de la main-d'œuvre fût plus élevé en France, cette industrie produisait chèrement et ne pouvait fournir le quintal métrique de fer en barre qu'à 50, tandis que ceux de Norwége, de Suède et d'Angleterre, fabriqués dans des conditions plus économiques, pouvaient être livrés dans nos ports à 30 ou 35 fr. au plus. Aussi, dès qu'à la suite de la cessation des hostilités le marché français avait été ouvert, les fers du Nord l'avaient envahi, et toute lutte étant impossible pour nos maîtres de forges, leur ruine était certaine si on ne leur fût venu provisoirement en aide. Il fallait actuellement régler

tous ces intérêts par la voie législative. A cet effet, M. Louis saisit la chambre de deux projets de loi, l'un ayant pour objet d'élever les droits perçus sur les fers étrangers, l'autre, dite de douane, qui confirmait les dispositions de l'ordonnance du 23 avril concernant les denrées coloniales, fixait les droits auxquels pourraient être introduits divers produits étrangers, maintenait les prohibitions à l'égard des autres, déterminait les mesures pénales dont seraient passibles les fraudeurs, autorisait le transit de certaines marchandises, et enfin attribuait au gouvernement la faculté d'augmenter ou de diminuer provisoirement les tarifs, d'étendre ou modifier les prohibitions par ordonnances royales, à la condition que ces dernières seraient soumises à la sanction des chambres dans leur plus prochaine session.

Les douanes peuvent être considérées sous deux rapports. Envisagées au point de vue fiscal, elles sont un impôt commode, d'une perception facile, d'un revenu certain, à la condition toutefois que les tarifs soient assez modérés pour qu'il n'y ait pas intérêt à les frauder par la contrebande. Elles sont également un impôt parfaitement juste, parce que les produits étrangers ne doivent pas être exempts sur le marché national des charges dont sont grevés les produits indigènes par la contribution foncière et toutes les autres taxes qui les frappent dans leur production ou leur débit. Établies au contraire pour

favoriser l'industrie nationale, l'application doit en varier suivant celles de ses branches qu'il s'agit de protéger. En effet, quel est l'intérêt d'une nation? C'est d'abord que le prix des objets de consommation y étant aussi bas que possible et mis ainsi à la portée de chacun, l'aisance y soit plus générale; puis de les produire elle-même dans ces conditions de bon marché, afin de ne pas être en ce qui les concerne tributaire de l'étranger. Aussi, toute industrie qui, moyennant un encouragement momentané, peut arriver à produire aussi bien et aussi économiquement que ce dernier, doit être protégée dans ses efforts : mais cette protection ne saurait être ni constante, ni absolue; loin d'éteindre l'émulation, elle doit être calculée et graduée de façon à l'exciter et cesser le jour où la lutte sera possible à conditions égales. S'il est démontré, au contraire, que ce résultat ne doit jamais être atteint, alors les sacrifices imposés aux consommateurs par la protection le sont en pure perte, et elle doit être refusée ou retirée comme étant la cause d'un vrai dommage pour le pays. La liberté des échanges, qui seule peut procurer aux masses au plus bas prix possible les objets dont elles ont principalement besoin, est donc le but vers lequel doit tendre toute société, et c'est ainsi qu'on a procédé en Angleterre où l'on n'a renoncé au régime protecteur et prohibitif longtemps en vigueur que lorsque l'industrie nationale

n'a plus eu à redouter la concurrence étrangère.

Ce sont là, en effet, les vraies doctrines de l'économie politique pratique, et M. Louis les professait d'une façon complète. Il voulait les douanes comme une branche utile et légitime d'impôt; il les voulait aussi comme moyen d'encouragement pour les industries en progrès; mais il était tout à fait opposé au système des prohibitions, d'abord parce qu'en faisant passer entre les mains des fraudeurs une prime qui pourrait être plus utilement perçue au profit du trésor, elles encouragent la contrebande, puis parce qu'en détruisant l'émulation, elles rendent l'industrie plus paresseuse et sacrifient au profit de quelques intérêts privés ceux du plus grand nombre. Mais les questions de principes durent céder devant l'empire des faits et les considérations politiques. Ainsi, il fallut tenir compte tout à la fois des prétentions de l'Angleterre, qui demandait la libre importation pour ses produits et ceux de ses colonies, de la situation précaire où se trouvaient des industries nombreuses qui, élevées à l'abri du blocus continental, étaient menacées d'une ruine complète si toute protection leur était retirée, et des besoins de ces masses d'ouvriers occupés par elles qui, jetés sans ressources par la clôture des ateliers dans les rangs des mécontents, pouvaient devenir de dangereux perturbateurs. C'est en vue de concilier ces divers intérêts que durent être rédigés les

deux projets de lois proposés par M. Louis. La discussion fut longue et vive dans la chambre des députés; la cause de la protection, comme celle du libre échange, y trouvèrent d'ardents défenseurs, et M. Sylvestre de Sacy y posa les vrais principes applicables à une époque où notre industrie était encore si arriérée. La protection, suivant lui, devait être accordée aux manufactures et à l'industrie nationales, à la condition toutefois qu'en les mettant en état de soutenir la concurrence avec les fabriques étrangères, elle ne lèserait pas les intérêts des consommateurs, intérêts qui, dans toute société, sont ceux du plus grand nombre : mais il s'éleva avec force contre les prohibitions qui lui paraissaient absolument contraires aux lois essentielles du commerce, dont l'objet est d'établir entre les diverses nations des rapports qui leur permettent de se procurer les meilleurs produits en plus grande abondance et aux moindres frais possible.

Cependant, malgré les efforts de M. Bérenger, directeur général des contributions indirectes, chargé de défendre le projet de loi, l'introduction du sucre raffiné fut interdite dans l'intérêt des raffineries françaises, et celle des fers bruts en massiaux le fut également dans l'intérêt des forges françaises. On craignit qu'à raison de l'extrême facilité de mettre ces massiaux en barres, de petites usines ne s'établissent auprès des ports, ne les accaparassent au

moment de leur entrée, et après les avoir préparés, ne les livrassent à la consommation à des prix moindres que ceux auxquels les établissements métallurgiques de l'intérieur pouvaient donner leurs produits. La faculté attribuée au gouvernement d'élever ou d'abaisser les droits et de restreindre les prohibitions par ordonnances royales fut aussi vivement attaquée comme inconstitutionnelle, en ce qu'elle l'autorisait à modifier, sans vote préalable du pouvoir législatif, des impôts établis avec son concours. Mais cette disposition, constamment maintenue depuis lors, ne pouvait avoir d'inconvénient sous le régime de la responsabilité ministérielle, et toutes les mesures prises par le gouvernement devant être soumises à la sanction des chambres dans leur plus prochaine session, il n'était pas à craindre que les ministres, tenus d'y rendre un compte sévère de leurs actes, abusassent jamais de la faculté qui leur était accordée.

Deux autres lois de douanes furent également votées dans le courant de la même session, mais sur la proposition du ministre de l'intérieur, parce qu'elles concernaient les intérêts agricoles placés dans ses attributions, et nous croyons devoir en parler pour donner une idée des singulières doctrines qui, jusqu'alors, avaient régné dans certaines parties de la législation douanière. Dans le siècle précédent, de grands encouragements avaient

été accordés par l'administration à l'élevage des bêtes mérinos. L'espèce, soit pure, soit coupée, n'avait pas tardé à s'en propager et des fortunes considérables avaient été faites dans ce genre d'industrie. Mais bientôt, pour favoriser les fabriques de drap, on avait prohibé, non-seulement l'exportation des bêtes mérinos, mais aussi celle des laines, tant fines que communes, et permis, au contraire, en toute franchise, l'entrée des laines étrangères. L'élevage des bêtes mérinos, ainsi arrêté dans son développement, n'avait pas tardé à rétrograder, celui même des bêtes communes était en souffrance, et on avait cru, en 1811, qu'il suffirait pour leur donner un nouvel élan, de mettre un droit de 30 p. 100 sur les laines étrangères. Ce droit n'avait rien fait, et plus que jamais les éleveurs se plaignaient de ce qu'une des branches les plus importantes de l'agriculture était complétement sacrifiée à l'intérêt des fabricants de draps.

D'un autre côté, sous l'empire de l'idée aussi étroite qu'erronée que le blé étant la base principale de l'alimentation publique, il convient de mettre en réserve, dans les temps d'abondance, de quoi pourvoir aux besoins dans les cas de disette, de garder pour soi tout ce qu'on possède et d'attirer de chez le voisin le plus qu'on peut, l'État avait mis de nombreuses restrictions à la sortie des grains, l'avait complétement prohibée lorsque le prix de ces grains

atteignait un certain taux et, en même temps, n'avait imposé aucune taxe à l'introduction des céréales étrangères. Le résultat de ce système avait été tout l'opposé de celui qu'on avait espéré. Gênée dans l'écoulement de ses produits, l'agriculture élevait moins de bestiaux, faisait moins de prairies artificielles, ensemençait moins de terres, et cette branche essentielle de l'industrie française, qui eût dû être encouragée préférablement à toutes autres, se trouvait ainsi en grande souffrance sans profit réel pour les divers intérêts en vue desquels toutes ces fausses mesures avaient été prises. Il était donc urgent de remédier à ce fâcheux état de choses. Mais là aussi il fallut ménager des intérêts acquis, des préjugés anciens, et procéder avec mesure. En conséquence, la sortie des laines et béliers mérinos ou métisés fut permise moyennant un droit modéré, et celle des blés moyennant un simple droit de balance. Toutefois ces derniers ne pouvaient plus être exportés si le prix du blé atteignait 23, 21 ou 19 fr., suivant les départements frontières par lesquels la sortie devait avoir lieu, et leur importation dans tous les cas continuait à être permise en pleine franchise.

Nous avons vu qu'en arrivant en France le comte d'Artois et ses fils avaient cru pouvoir promettre la suppression des droits réunis et que M. Louis s'était énergiquement opposé à la réalisa-

tion immédiate d'un pareil engagement. Quelque imprudentes qu'eussent été les paroles des princes, il était difficile cependant de ne tenir aucun compte des espérances qu'elles avaient jetées dans les populations. Mais il était impossible aussi de renoncer à une branche de produits qui donnait 86 millions, et dont la suppression eût occasionné dans le revenu public une lacune qu'il eût fallu nécessairement combler en aggravant les impôts directs déjà si lourds. A cet égard, l'opinion de M. Louis était formelle : il n'était pas d'avis que dans une société la propriété foncière supporte toutes les charges. Cette dernière, suivant lui, était suffisamment grevée en France par les contributions directes et par les taxes d'enregistrement auxquelles elle était soumise dans ses divers modes de mutation ; il était juste aussi que le consommateur payât en proportion de ses facultés, et l'impôt sur les boissons, ancien dans le pays, en usage dans toutes les nations, était un de ceux qu'il pouvait le plus commodément supporter. D'ailleurs, si cet impôt était trop rigoureux, on pouvait l'adoucir, s'il était trop onéreux, le diminuer. M. Louis insista donc pour son maintien définitif et proposa à la chambre des députés un projet de loi ayant pour objet de le modifier dans quelques-unes de ses formes de perception et de réduire quelques-uns de ses tarifs.

D'après ce projet, propriétaires et fermiers étaient

affranchis du droit de circulation pour les vins, cidres et poirés provenant de leurs récoltes, et la même exemption était accordée à tous les expéditeurs, propriétaires et marchands pour les boissons qu'ils faisaient passer d'une de leurs caves à une autre, à la condition que ces caves fussent situées dans le même département : les formalités relatives à la perception des droits d'entrée étaient aussi simplifiées : la fixation du prix des boissons n'était plus laissée à l'arbitraire des employés de la régie et devait avoir lieu d'après la déclaration des débitants : le droit sur la vente en détail était réduit d'un dixième ; les eaux-de-vie employées dans les arts ou mêlées pour un vingtième avec le vin étaient affranchies de toute taxe ; le droit sur les bières était réduit de 3 à 2 fr., et les octrois régis précédemment par l'administration supérieure rentraient dans les attributions des municipalités. Ces diverses modifications devaient entraîner pour l'État une réduction de produits de 30 millions, et une pareille concession était énorme eu égard aux besoins du trésor ; mais elle était nécessaire pour sauver le principe de l'impôt, et de plus, l'article final portait que la loi proposée ne serait valable que pour 1815. Dans l'exposé des motifs, le ministre prenait même l'engagement de rechercher, pour les soumettre à la chambre lors de sa prochaine session, des combinaisons plus avantageuses encore aux contribuables.

Devant les nécessités qui pesaient sur le trésor, personne dans la chambre n'était d'avis de renoncer à un produit de 56 millions, et généralement même, il fut reconnu que les boissons sont une matière essentiellement imposable. Mais on en voulait à l'exercice auquel on reprochait d'être illibéral et vexatoire, et quelques membres demandèrent soit de lui substituer un système d'abonnement avec les villes et départements, conforme à celui en usage jadis avec les pays d'états, soit de supprimer l'impôt lui-même en le remplaçant par un accroissement des contributions directes et une taxe spéciale sur la culture de la vigne et du houblon. Ce fut donc l'exercice, que M. Bérenger, directeur général des contributions indirectes, s'attacha surtout à défendre. Il fit observer qu'il n'y avait pas moyen d'augmenter l'impôt direct déjà trop lourd, qu'une taxe sur la vigne et le houblon détruirait ces deux genres de culture, que l'impôt sur les boissons était le seul possible, et que, sa convenance une fois admise, aucun mode de surveillance n'était plus efficace que l'exercice; que ce mode pratiqué en Angleterre, le pays le plus libre de l'Europe, n'y donnait lieu à aucune réclamation; qu'en France il avait cessé d'être vexatoire depuis l'organisation de la nouvelle régie, que les changements proposés feraient disparaître les inconvénients qu'il pouvait présenter encore, que d'ailleurs avec le contrôle

tout-puissant des chambres, aucun abus n'était désormais à craindre, et après huit jours de discussion, la loi proposée fut adoptée à une forte majorité.

Il nous reste à parler d'une autre loi plus politique que financière, celle relative aux biens non vendus des émigrés. Par les lois du 23 juillet 1792 et 28 mars 1793, les émigrés avaient été bannis du territoire et frappés de mort civile; leurs biens avaient été confisqués, et la vente en avait été ordonnée au profit de l'État. Mais le sénatus-consulte du 6 floréal an x avait adouci les rigueurs de ces dispositions en prononçant l'amnistie, à quelques exceptions près, de tous les individus qui rentreraient en France dans le délai d'une année et en leur accordant la restitution de leurs biens non encore vendus, sauf celle des bois et forêts, déclarés inaliénables par une loi de messidor an iv. Nombre d'émigrés s'étaient empressés de profiter du bénéfice de ce sénatus-consulte, et quant à ceux qui en avaient été exceptés ou qui avaient préféré rester en exil, une ordonnance du 4 avril 1814 venait d'annuler toutes les pénalités dont ils avaient été frappés et de les admettre à la jouissance des droits civils et politiques. Il fallait bien aussi rendre à ces derniers leurs anciens biens possédés encore par l'État, et le gouvernement du souverain légitime restauré ne pouvait faire moins en leur faveur que n'avait fait

le gouvernement consulaire pour les individus amnistiés en l'an x.

De plus, en présence des termes formels par lesquels la charte abolissait la confiscation, il était bien difficile à l'État de se prévaloir contre les uns et contre les autres de la loi de messidor an iv, et de rester à leur préjudice détenteur des bois et forêts qui leur avaient appartenu. D'ailleurs, ces bois et forêts, d'une contenance de 350,000 hectares environ représentaient 9 millions de revenu sur les 9,384,000 francs que produisaient les biens confisqués non encore aliénés, et si on les excluait de la restitution, la mesure de réparation devenait à peu près nulle.

Toutefois parmi ces biens il en était dont l'État n'avait plus la libre disposition.

Ainsi, les uns avaient été réunis à la caisse d'amortissement en garantie des fonds de cautionnements versés par les comptables, agents de change ou officiers judiciaires, fonds depuis longtemps consommés ou convertis en inscriptions de rente.

D'autres avaient été cédés aux hospices, maisons de charité ou établissements de bienfaisance en échange de ceux qu'on leur avait pris pour les vendre au profit de l'État.

Plusieurs avaient été affectés à des services publics, et il pouvait y avoir de graves inconvénients à les enlever actuellement à cette destination.

Enfin, de nombreuses ventes avaient eu lieu dont le prix n'était pas encore soldé. Les sommes à percevoir, devaient-elles revenir aux anciens propriétaires, et dans le cas de l'affirmative, le soin d'en poursuivre le règlement et le recouvrement leur serait-il abandonné?

Il y avait donc là nombre de questions très-graves, dont une commission administrative, présidée par M. Ferrand, ministre d'État, fut chargée de préparer la solution.

Elle fut d'avis qu'en principe tous les biens immeubles, sequestrés ou confisqués pour cause d'émigration et non encore vendus, devaient être rendus en nature à leurs anciens propriétaires ou ayant cause.

Qu'il devait en être de même de ceux cédés à la caisse d'amortissement, à la condition qu'il lui en serait donné d'autres en remplacement, pour ne pas diminuer le gage des créanciers de l'État.

Que ceux abandonnés aux hospices et maisons de charité en dédommagement de la perte des domaines dont les avaient indûment dépossédés les lois révolutionnaires ne pourraient être repris qu'à la charge d'indemniser ces établissements par un accroissement équitable de dotation.

Que l'État pourrait conserver la jouissance de ceux affectés à un service public aussi longtemps qu'ils lui feraient besoin, pourvu qu'il dédommageât les anciens propriétaires.

Et quant à ceux vendus mais non encore payés, la commission reconnut que le montant des prix à recevoir devait être attribué aux anciens propriétaires : mais pour éviter entre ces derniers et les acquéreurs des contacts et débats fâcheux, elle demanda que, l'État étant le vendeur, tous les règlements et décomptes fussent faits par ses agents et que les sommes à recevoir fussent versées dans les caisses du domaine qui en ferait ensuite remise aux ayant droit. C'était là une précaution aussi sage que politique, et qui fut l'objet d'une disposition spéciale dans le projet de loi soumis aux chambres.

Ce projet était précédé d'un préambule dans lequel le Roi renouvelait l'engagement de maintenir les ventes des domaines nationaux, et l'article premier confirmait la validité de toutes les décisions et tous les droits fondés sur les lois ou actes gouvernementaux relatifs à l'émigration. Aussi aurait-il dû être accueilli comme un gage de sécurité et de réconciliation. Mais quelques phrases imprudentes de l'exposé des motifs suffirent pour ranimer les défiances et jeter dans les débats une irritation et une âcrimonie qui n'eurent que trop d'écho au dehors. La commission de la chambre des députés chargée de l'examen du projet de loi ne se borna pas à protester énergiquement par l'organe de son rapporteur contre la fameuse distinction établie par M. Ferrand entre les personnes qui avaient con-

stamment suivi la ligne droite sans jamais en dévier et celles qui avaient parcouru les diverses phases révolutionnaires. Le commissaire du gouvernement ayant, en outre, exprimé au nom du roi le désir que l'état des finances permît prochainement de diminuer les exceptions actuellement commandées par les circonstances, elle crut devoir répondre à ce vœu par l'insertion dans la loi d'une disposition portant que, dans aucun temps et sous aucun prétexte, il ne pourrait y avoir lieu à indemnité en faveur des anciens propriétaires des biens déjà vendus.

C'était incontestablement aller trop loin, car il était à souhaiter, au contraire, pour mettre un terme à toutes les appréhensions et à toutes les plaintes, qu'il fût bientôt possible de compléter l'acte de réparation. Plusieurs membres proposèrent même de créer à cet effet des rentes sur le grand-livre, d'un chiffre égal au revenu des biens aliénés, pour être distribuées entre les anciens propriétaires au prorata de leurs droits. Mais M. Louis s'y opposa, et il le fit avec autant de convenance que d'autorité, en disant que son devoir était d'armer la chambre contre l'illusion de penser qu'il était possible de recourir impunément à l'expédient facile des inscriptions de rente sur l'État sans avoir, au préalable, créé les moyens nécessaires pour en assurer le payement et l'amortissement ; qu'aucune dépense ne

saurait être plus agréable au gouvernement que celle proposée, mais qu'il n'existait pas de ressources disponibles pour y satisfaire et qu'avant de grever le budget d'une charge aussi considérable, il convenait tout au moins d'examiner s'il y avait opportunité dans le moment actuel à créer de nouveaux impôts ou à augmenter les anciens. La raison était concluante; aussi la proposition fut écartée, et la chambre vota le projet de loi tel à peu près qu'il lui avait été présenté par le gouvernement.

La session de 1814 touchait alors à son terme, et ses travaux financiers surtout avaient eu une grande importance. Contrairement à des traditions déplorables, les dettes du passé avaient été loyalement reconnues, des mesures avaient été prises pour en assurer l'acquittement intégral, et les bases du crédit public se trouvaient ainsi posées. Les droits réunis, améliorés dans leur perception, avaient été maintenus malgré de puissantes attaques; les douanes avaient été rétablies et réorganisées; et, par l'examen approfondi qu'elle venait de faire des budgets de 1814 et 1815, la chambre avait inauguré le régime du vote et du contrôle omnipotents des recettes et dépenses publiques par les mandataires du pays. C'était surtout à l'habile et vigoureuse initiative de M. Louis qu'étaient dus ces précieux résultats, et à lui en revient le principal honneur. D'un autre côté, il avait introduit dans les divers

services du ministère des finances d'utiles modifications. Ainsi celui des payeurs avait été rendu plus rapide et plus économique. Ainsi encore les obligations des receveurs généraux qui, avec le système de comptabilité introduit par M. Mollien, n'étaient plus que des valeurs fictives embarrassantes, et nuisibles à la clarté des écritures, avaient été supprimées. Désormais le montant net des recouvrements effectués par les receveurs généraux dut, au fur et à mesure des rentrées, être mis à la disposition de la caisse de service, et le compte courant de ces agents n'ayant plus d'autre base que le fait matériel des recettes et dépenses, on put ainsi mieux apprécier les délais qui leur étaient nécessaires pour obtenir la rentrée des produits, et rapprocher ces délais de l'échéance légale de l'impôt au grand profit du trésor.

Depuis près d'un an que M. Louis était placé à la tête de l'administration des finances, il y avait donc rendu des services éminents, et toutes les mesures qu'il avait prises ou inspirées, dictées par une connaissance approfondie des affaires et l'intelligence exacte des besoins ou sentiments du pays, avaient été ratifiées par l'opinion publique. Malheureusement, son habile et sage conduite avait trouvé peu d'imitateurs dans le gouvernement, et, soit aveuglement chez les uns, soit faiblesse ou complaisance coupable chez les autres, des actes nombreux

et des tendances trop peu dissimulées n'avaient pas tardé à répandre l'alarme et la désaffection. Fatiguée par vingt années de luttes et de guerres, la France avait adhéré à la restauration de ses anciens souverains, qu'elle avait crus plus propres que tous autres à lui donner le repos et la paix dont elle avait besoin; mais elle ne voulait à aucun prix des anciennes institutions ni des anciens priviléges, et toutes paroles, toutes démarches qui pouvaient lui laisser supposer une arrière-pensée à cet égard ou un désir de retour vers ce régime détesté l'inquiétaient et l'irritaient profondément. Aussi, avait-elle été vivement émue par l'imprudent exposé des motifs de la loi sur les biens d'émigrés, et elle avait accueilli avec non moins de défaveur le projet de réforme du concordat, le projet de loi qui, en rétablissant les fonctions de chancelier, tendait à faire de la cour de cassation une section du conseil du roi avec des attributions analogues à celles de l'ancien conseil des parties, le rétablissement des compagnies rouges, composées de jeunes gentilshommes pourvus immédiatement du grade d'officier sans l'avoir gagné par des services ou des études préalables; de plus, il avait fallu réduire l'effectif de l'armée, mettre en demi-solde une partie de ses officiers, et cependant, dans les nouveaux cadres de l'activité, il en figurait bon nombre qui n'avaient servi que dans les rangs de l'émigration ou ceux de l'étranger, et des mesures

intempestives de rigueur n'avaient fait qu'accroître le juste mécontentement causé par ces choquants passe-droits. Enfin, partout les anciens nobles et les émigrés par leurs prétentions, leur jactance, leurs menaces contre les acquéreurs de biens nationaux froissaient les sentiments, blessaient les intérêts, et, dans un voyage récent à travers plusieurs provinces de la France, le comte d'Artois et ses fils n'avaient su ni réprimer les imprudences des uns ni dissiper les appréhensions des autres. Plein de sens dans le conseil, mais infirme, répugnant à la lutte, n'exerçant qu'une faible action sur sa famille et ses amis, le roi Louis XVIII était impuissant à empêcher et réparer leurs fautes. Aussi, lorsque, enhardi par les informations qu'il recevait de France, l'empereur Napoléon se décida à quitter l'île d'Elbe, il put arriver à Paris, ainsi qu'il le dit lui-même, aussi facilement que les Bourbons purent reprendre le chemin de l'exil. Néanmoins, il faut bien le reconnaître, quelque imprudents qu'eussent été ces derniers, la France venait de jouir avec eux d'une vraie liberté, et sans les déplorables événements qui suivirent, sans les animosités profondes qu'ils engendrèrent, toute tentative de réaction vers un passé impossible venant bientôt à cesser devant les répulsions et la volonté du pays, il est permis de présumer qu'à la restauration ramenée et maintenue par la puissance de l'opinion publique dans les saines voies du gou-

vernement constitutionnel eût appartenu l'honneur de fonder définitivement en France le régime de la monarchie parlementaire.

Après les cent-jours, il parut tout d'abord nécessaire de rassurer l'opinion publique sur les projets de la nouvelle restauration. En conséquence, dans sa proclamation de Cambrai, le roi Louis XVIII, après avoir reconnu les fautes précédemment commises, promit d'ajouter à la charte toutes les garanties qui pouvaient en assurer le bienfait, et un ministère libéral, qui, malheureusement, devait durer trop peu, fut formé sous la présidence de M. de Talleyrand. M. Louis accepta de faire partie de ce cabinet, et, de nouveau, il y fut chargé de l'administration des finances.

La situation de ces dernières avait bien changé depuis trois mois. Au 20 mars, le recouvrement des contributions était à jour : 131 millions de l'arriéré avaient déjà été soldés, les obligations créées pour l'acquitter étaient au pair, la rente avait atteint le cours de 80 fr., tous les services étaient au courant et le trésor avait un encaisse de 50 millions. Pendant les cent-jours, cette somme avait été épuisée, 35 millions provenant de la vente de rentes appartenant à la caisse d'amortissement avaient été également consommés, les caisses publiques avaient été mises à sec, et toutes ces ressources s'étant trouvées insuffisantes pour couvrir les

dépenses occasionnées par les armements, un nouvel arriéré devait venir s'ajouter à l'ancien. Disons encore que 1,200,000 étrangers avaient envahi le territoire, et que partout sur leur passage ils frappaient les populations de réquisitions en nature ou contributions en argent, que ces charges devaient rendre le recouvrement des impôts ordinaires plus lent et plus difficile encore, et les puissances alliées ne dissimulaient pas leur intention d'exiger de la France un tribut considérable. La tâche devait donc être des plus ardues pour le ministre des finances, et cependant, ainsi qu'en 1814, M. Louis pensa que l'intérêt du trésor comme son premier devoir étaient de respecter et d'acquitter scrupuleusement tous les engagements contractés au nom de l'État.

La question, à ce sujet, se trouva posée dès les premiers jours, et elle ne fut pas résolue sans une vive résistance. Nous venons de dire que, du 20 mars au 1er juillet, le trésor s'était procuré 35,000,000 par l'aliénation de 3,500,000 livres de rentes de la caisse d'amortissement. Il avait également vendu 1,500,000 liv. de rentes déposées dans ses caisses par divers établissements publics : mais il n'en avait encore ni touché le prix, ni livré les titres. Ces diverses négociations avaient eu lieu de la façon la plus irrégulière, sans l'intervention des établissements titulaires, en dehors du marché pour ne pas trop déprécier les cours, et au-dessous du taux de

la place pour obtenir plus aisément et plus promptement les fonds dont on avait besoin. En outre, on avait eu recours aux aliénations de bois et de biens communaux autorisées par les lois de 1813 et de 1814, et bien que faites dans les formes voulues, ces aliénations avaient eu lieu aux conditions les plus désavantageuses. Aussi y avait-il une opinion puissante pour soutenir qu'aucune de ces opérations n'était valable, parce que le souverain légitime ne pouvait être engagé par les actes d'un régime d'usurpation et de violence ; que toutes les personnes qui avaient traité avec le gouvernement des cent-jours sachant ce qu'il était, avaient agi à leurs risques et périls, et ne pouvaient être reçues dès lors à invoquer leur bonne foi ou leur ignorance : qu'en ratifiant les marchés passés pendant l'interrègne, non-seulement le gouvernement du roi porterait un grave dommage à la chose publique, mais par cet acte blâmable de faiblesse encouragerait les rébellions futures. Ces raisons, bien que vivement soutenues autour du roi n'arrêtèrent pas M. Louis. Toutefois, en ce qui concernait les 1,500,000 liv. de rentes déposées au trésor, l'opération n'ayant pas été consommée, il fut d'avis que le marché devait être considéré comme nul. Mais il n'en était pas de même des 3,500,000 liv. de rentes appartenant à la caisse d'amortissement : le prix en avait été reçu et même dépensé : les titres pouvaient, depuis, avoir été négo-

ciés et ne plus être entre les mains des acquéreurs primitifs; pour les retrouver, il eût fallu se livrer à des recherches qui auraient jeté la perturbation parmi tous les porteurs de rente, et même pendant les quelques jours que la question resta indécise, les transactions furent suspendues à la bourse. D'ailleurs, en retirant les titres, le trésor eût dû nécessairement restituer les 3,500,000 fr. qu'il avait touchés, et il lui eût été difficile, dans la situation pleine d'embarras où il se trouvait, de se procurer une somme aussi considérable. Le mieux était donc à tous égards de ne plus revenir sur une opération accomplie et de réserver le crédit et les ressources dont on pouvait disposer pour subvenir à des nécessités autrement urgentes. M. Louis insista vivement sur ces diverses considérations dont une partie s'appliquait et même avec plus de force aux aliénations de bois et biens communaux, et toutes les ventes à l'exception de celle des 1,500,000 liv. de rentes furent maintenues.

Cette solution en préjugeait une autre plus importante peut-être encore aux yeux de M. Louis, celle de la validation de toutes les dépenses non soldées faites depuis le 30 mars jusqu'au 1er juillet, dépenses dont la majeure partie concernait le ministère de la guerre. Quelque irrégulier qu'eût été le pouvoir qui les avait ordonnées, elles n'en avaient pas moins eu lieu pour le service de l'État, et à ce

titre, M. Louis était d'avis qu'il fallait les acquitter. Cette opinion fut aussi énergiquement soutenue par le maréchal Gouvion Saint-Cyr, ministre de la guerre, et en conséquence une ordonnance du 28 juillet décida que toutes les dépenses faites pour le service de ce département depuis le 20 mars 1815 et justifiées dans les formes voulues par les règlements, seraient considérées comme dépenses de l'État et allouées au budget de 1815.

Sans doute ces mesures étaient excellentes : elles témoignaient des bonnes intentions et de la loyauté du gouvernement; mais que pouvaient-elles pour ramener la sécurité et la confiance aussi longtemps que le pays resterait livré aux déprédations des troupes étrangères ? Partout sur le passage de ces troupes, non-seulement leurs chefs avaient frappé les villes et les campagnes de réquisitions en nature et contributions en argent, mais la soldatesque se portait envers les personnes et les propriétés aux excès de toute nature : les récoltes étaient dévastées, les maisons pillées, et à la moindre résistance, fonctionnaires comme particuliers étaient l'objet d'indignes traitements. Dans les premiers jours de l'invasion, au milieu de l'enivrement du succès, des désordres étaient sans doute inévitables ; mais ce régime de violence durait depuis un mois et ne pouvait se prolonger sans amener la ruine des populations et peut-être même un soulèvement général

qui aurait pu convertir en désastre la victoire des étrangers. Le gouvernement français ne cessait d'adresser à ce sujet les observations et les plaintes les plus vives aux souverains alliés qui se préoccupèrent enfin de la nécessité de mettre un terme à une pareille situation. Des pourparlers s'engagèrent entre leurs ministres, d'une part, et MM. Louis et de Dalberg, de l'autre ; et, par une convention conclue le 25 juillet, il fut stipulé que la solde et l'entretien des troupes étrangères seraient à la charge de la France, que tous les approvisionnements nécessaires seraient fournis par les soins de l'administration française, et que les chefs de corps, officiers ou intendants étrangers n'auraient plus le droit d'imposer aucune réquisition ou contribution, ni même d'exiger la levée de celles précédemment prescrites. Les généraux russes et anglais se conformèrent immédiatement aux instructions qui leur furent données. Mais le même esprit d'ordre et de discipline ne régnait pas dans l'armée prussienne, et nous croyons devoir rappeler à ce sujet ce qui se passa dans le département de l'Eure.

Ce département, occupé par un corps de 20,000 Prussiens avait été imposé par le général qui les commandait à une taxe de guerre de 1,200,000 fr. Le 25 juillet, cette somme presque intégralement recouvrée, se trouvait dans la caisse du receveur général, et de peur que les Prussiens

ne s'en emparassent, M. Louis s'était empressé d'envoyer sur les lieux un inspecteur général qui l'avait fait transporter à Rouen. Furieux de voir échapper une pareille proie, le général prussien signifia au préfet que la convention du 28 juillet pouvait bien suspendre les réquisitions en argent, mais non celles en fournitures, que la somme prise étant nécessaire pour subvenir aux besoins en nature de l'armée, si elle n'était pas de suite restituée, il s'emparerait de tous les fonds qu'il pourrait trouver, ainsi que des draps qui étaient dans les manufactures de Louviers, et ajoutant l'exécution à la menace, il fit saisir les fonds qui se trouvaient dans la caisse du receveur général.

Le préfet, M. de Gasville, se hâta de faire connaître à M. Louis son embarras, et les dangers dont était menacé son département de la part de bandes indisciplinées : « Vous ne vous faites pas une idée, écrivit-il, des vexations infligées par ces misérables Prussiens. Ils nuisent pour le plaisir de nuire. Ils lâchent leurs chevaux et bestiaux dans les blés, jettent dans la rivière les tonneaux de cidre, abattent les pommiers, battent et tuent les paysans ; en un mot, il n'est pas d'horreurs qu'ils ne commettent. Leur présence empêche la moisson, de telle sorte que s'ils restent quelque temps encore, la plupart des grains pourriront sur terre. Leurs officiers généraux ne peuvent les contenir, et il n'y a pas un seul soldat

qui ne dise hautement qu'il est plus maître ici que le roi de France. Leurs chefs tiennent à peu près le même langage, et ces propos produisent l'impression la plus fâcheuse sur l'esprit des paysans. Nombre de villages ont déjà été abandonnés, et les habitants se sont enfuis dans les bois pour se soustraire aux mauvais traitements, et y sauver ce qu'ils ont de plus précieux. » M. de Gasville demandait donc avec instance que tout ou partie des 1,200,000 francs fût restitué à son département pour le mettre à même de satisfaire aux exigences des Prussiens. Mais les termes de la convention étaient formels. Les chefs de corps n'avaient le droit de rien réclamer des départements ni des communes ; à l'État seul il appartenait de fournir les approvisionnements nécessaires sur les demandes qui lui en étaient régulièrement adressées, et M. Louis refusa de rien faire rendre. Le préfet porta la peine de cet acte de fermeté. Emprisonné par ordre du général prussien, il fut tenu au secret pendant quatre jours et puis expédié sur Kœnigsberg.

Pour enlever tout prétexte au retour de pareils actes de violence, il importait de se mettre au plus vite en mesure d'acquitter régulièrement la solde des troupes alliées et de pourvoir à tous les frais de leur entretien. Cette dépense était au moins d'un million par jour. Il fallait aussi tenir les divers services publics au courant, et dans l'état d'épuise-

ment où était le pays, on ne pouvait espérer que le recouvrement des impôts produisît assez pour faire face à toutes ces dépenses. Quant à recourir à des moyens de crédit, il n'y avait pas à y songer dans l'état où se trouvait la place.

Les obligations émises l'année précédente n'étaient pas encore rentrées, et on n'eût pu en émettre de nouvelles qu'à des conditions très-onéreuses et au risque de déprécier complétement les nouvelles. D'un autre côté, c'est à peine si les rentes se négociaient sur le marché, et un emprunt eût fait tomber les cours au-dessous de 50 fr. Néanmoins, l'ancien fournisseur Ouvrard offrit d'en souscrire un de 100 millions, et séduit par ses calculs, M. de Talleyrand insista pour que sa proposition fût acceptée. Mais M. Louis, convaincu que le concours d'un spéculateur aussi peu considéré ne pourrait que jeter une teinte fâcheuse sur le crédit de l'État, s'y refusa absolument. Il préféra recourir à la perception sous titre de réquisition de guerre d'une contribution de cent millions à répartir entre les divers départements en proportion de leurs ressources, et comme le trésor avait un besoin urgent de cette somme, le montant intégral dut en être immédiatement avancé par les capitalistes propriétaires et négociants que désignerait une commission instituée à cet effet dans chaque chef-lieu de département; mais, plus tard, dans une répartition définitive

soumise à l'approbation du corps législatif, il devait être tenu compte aux personnes ainsi taxées de ce qu'elles auraient payé en sus de leur quote-part.

Sans doute, on pouvait reprocher à cette mesure d'être inconstitutionnelle; contrairement aux lois fondamentales du pays, elle prescrivait la levée d'un impôt sans l'assentiment préalable des représentants de la nation et le faisait peser sur quelques contribuables au lieu de le mettre à la charge de tous : de plus, la répartition, au lieu d'en être faite d'après les formes tutélaires prescrites par les lois en vigueur, devait être confiée à des commissions spéciales dont les membres opéreraient sans règle précise, d'après des notions plus ou moins vagues de la fortune de chacun, et souvent même sous l'influence de l'esprit de parti. Il était donc à craindre que des erreurs ou même des injustices ne fussent commises, ou que des vexations ne fussent infligées; et cependant parmi tous les projets mis en avant ou discutés, aucun n'engageait moins les finances du pays, aucun ne pouvait procurer plus rapidement les ressources qui étaient nécessaires, et d'ailleurs si des abus étaient commis, le corps législatif devait être prochainement appelé à les redresser. Quoi qu'il en fût, chacun comprit qu'au milieu des circonstances difficiles et impérieuses où l'État se trouvait, il était du devoir de tous les bons citoyens de se soumettre, et l'impôt fut acquitté presque intégralement dans les

délais fixés du 15 septembre au 15 novembre.

Il était urgent cependant de sortir du régime des ordonnances et de réunir les chambres dont la prochaine convocation avait été annoncée par la proclamation de Cambrai. Leur concours d'ailleurs n'était pas moins indispensable pour régulariser la situation financière que pour fortifier l'action du gouvernement à l'intérieur, et aussi vis-à-vis de l'étranger. La chambre des pairs et celle des représentants des cent-jours avaient été dissoutes dès le 8 juillet, et il était tout naturel de rappeler celle des pairs de 1814, nommée alors par le roi. Mais la chambre des députés qui avait siégé la même année était bien ancienne. Élue sous le premier empire, elle ne représentait plus l'esprit actuel du pays, et légalement même le mandat d'une partie de ses membres était expiré. Le mieux donc était d'en réunir une nouvelle, et le temps ayant manqué dans la session de 1814, pour proposer la loi électorale promise par la charte, on se décida à faire faire les élections par les colléges de l'empire qui se trouvaient tous organisés dans les conditions de la constitution de l'an x. Toutefois, pour remplir les vacances que la mort avait faite dans ces colléges, les préfets furent autorisés à y adjoindre un certain nombre d'électeurs pris parmi les habitants les plus imposés de chaque département.

Les élections eurent lieu à la fin d'août, et

soit découragement chez les uns, soit intimidation exercée sur les autres, le parti royaliste l'emporta dans presque tous les colléges. En arrivant à Paris, les nouveaux députés, animés pour la plupart d'opinions ardentes, ne dissimulèrent pas combien une politique de modération leur était antipathique, et il y avait lieu de craindre que l'esprit de réaction dominant exclusivement dans la chambre nouvelle, cette chambre n'exigeât des mesures de représailles peu en rapport avec les sentiments de la majorité du cabinet.

D'un autre côté, les puissances alliées venaient de faire connaître le projet de paix qu'elles entendaient imposer à la France. Des frontières laissées par le traité de 1814, devaient encore être retranchés les places et territoires de Condé, Givet, Marienbourg, Philippeville, Sarrelouis, Landau, les forts de Joux et de l'Écluse, et la portion de la Savoie restée française. Les fortifications de Huningue devaient être démolies, la contribution de guerre était fixée à 800 millions, une armée de 150,000 hommes devait occuper à nos frais, pendant sept ans, dix-huit de nos forteresses du Nord et de l'Est, et il répugnait au cabinet d'accepter un ultimatum de prix aussi blessant pour l'honneur du pays.

Enfin Louis XVIII avait peu de goût pour M. de Talleyrand, qui le froissait sans cesse par

ses manières roides et tranchantes; et cependant sans l'appui du roi, il était impossible de triompher des répugnances de la chambre, et sans le concours de la chambre et du roi, on était sans force pour lutter contre les exigences des étrangers. Dans cette situation, le cabinet crut devoir offrir sa démission au roi, et, cette démission ayant été immédiatement acceptée, le duc de Richelieu fut chargé de composer un nouveau ministère.



CHAPITRE III.

MINISTÈRE DE M. CORVETTO.

1816-1817-1818.

Traités de 1815 et conditions imposées à la France. — Exposé de la situation financière fait à la chambre des députés par M. Corvetto, et projet du budget de 1816. — Opposition de la commission du budget aux propositions faites par le gouvernement pour acquitter l'arriéré, et retrait de ces propositions. — Modifications introduites par la commission dans le projet de budget. — Discussion du budget et dispositions nouvelles concernant l'arriéré proposées par le gouvernement. — Vote du budget et institution de la caisse d'amortissement. — Esprit et tendances de la chambre des députés et inquiétude qu'en ressentent les cabinets étrangers. — Ordonnance de dissolution du 5 septembre 1816. — Élections et ouverture de la session de 1817. — Présentation du budget de 1817 et demande d'emprunt. — Dispositions concernant les comptes et pensions proposées par la commission des finances. — Discussion dans la chambre sur le projet d'emprunt et l'affectation des bois de l'État à la dotation de la caisse d'amortissement. — Vote du budget et heureux résultats de la session de 1817. — État de la dette publique au commencement de 1817 et négociation de 26,700,000 fr. de rentes. — Élections et modifications dans le cabinet. — Ouverture de la session de 1818 et vote de la loi sur le recrutement. — Présentation du budget de 1818. — Dispositions nouvelles concernant la production des comptes publics proposées par la commission des finances. — Discussion et adoption du budget. — Loi concernant la liquidation et l'acquittement des créances appartenant aux étrangers. — Emprunts de 1818. —

Crise à la bourse. — Congrès d'Aix-la-Chapelle et évacuation du territoire par les troupes étrangères. — Élections favorables au parti libéral. — Dissentiments dans le cabinet et retraite de M. Corvetto et du duc de Richelieu.

A la suite de la retraite de MM. de Talleyrand et Louis, le duc de Richelieu fut seul chargé comme plénipotentiaire de la France de discuter le traité de paix, et grâce à l'estime et à l'affection que lui portait l'empereur Alexandre, il obtint une atténuation des conditions posées dans l'ultimatum. Condé, Givet, Charlemont, les forts de Joux et de l'Écluse furent conservés à la France, l'occupation militaire fut restreinte de sept à cinq ans, et la contribution de guerre fut réduite de 800 à 700 millions. Cette contribution, stipulée à titre d'indemnité, devait être acquittée jour par jour et par portions égales dans le courant de cinq années, au moyen de bons au porteur sur le trésor royal; comme garantie de la régularité des payements, une inscription de 7 millions de rentes sur le grand-livre devait être remise aux puissances alliées, avec faculté, en cas de retard aux échéances, de les négocier jusqu'à concurrence du montant de la somme arriérée, et la portion non aliénée encore au moment de l'acquittement final devait alors être annulée.

Mais cette contribution n'était pas la seule charge imposée à la France; elle devait encore pourvoir complétement à l'entretien des 150,000 hommes

de l'armée d'occupation, fournir à cet effet en nature les logements, chauffage, éclairage, vivres, fourrages, d'après un tarif convenu, et payer 50 millions par an pour les frais de solde, d'équipement et d'habillement.

De plus elle s'engageait à acquitter toutes les sommes qu'elle pourrait devoir dans les pays soumis aux souverains alliés, à des particuliers, des communes, des établissements publics, pour fournitures, prestations, avances de fonds, dégâts ou occupations d'immeubles constatés par des engagements émanés d'autorités françaises, ainsi que pour solde et traitements arriérés de militaires ou employés devenus sujets desdits souverains, à la condition toutefois que les réclamations seraient produites dans le délai d'un an à partir de l'échange des ratifications, et reconnues valables par une commission mixte composée de membres moitié français, moitié délégués par les puissances étrangères. Une inscription de rente de 3,500,000 francs devait être également affectée comme fonds de garantie à ces créances et leur acquittement devait avoir lieu tous les deux mois au fur et à mesure des liquidations effectuées.

Enfin, par une convention spéciale, l'Angleterre stipula que ceux de ses sujets porteurs de créances sur le gouvernement français, possesseurs de rentes perpétuelles ou viagères sur le même gouvernement

et propriétaires d'immeubles en France, seraient indemnisés des pertes qu'ils avaient subies par l'effet des confiscations prononcées depuis le 1er janvier 1793; que le règlement des indemnités serait fait par une commission mixte composée de deux membres anglais et deux membres français; que le payement aurait lieu en rentes inscrites sur le grand-livre au taux qui résulterait du terme moyen entre le pair et le cours de la place au jour de la signature du traité, et qu'un titre de 3,500,000 livres de rentes serait également remis comme fonds de garantie aux commissaires liquidateurs.

En communiquant aux chambres dans leur séance du 27 novembre ces dures conditions, M. de Richelieu, dans un langage triste et noble à la fois, ne leur dissimula pas que les considérations les plus urgentes et les plus impérieuses avaient pu seules déterminer le gouvernement à les subir. « Après des discussions longues et soutenues, dit-il, où des demandes plus exorbitantes encore nous avaient été faites et ont été enfin retirées, celles qui vous sont communiquées nous ont été présentées comme un ultimatum. Ces demandes sont certainement la partie la plus onéreuse, la plus dure et la plus pénible des stipulations que nous avons eu à discuter, et il suffit qu'on sache qu'elles ont été proposées à des Français pour qu'on doive en conclure que la nécessité, et la nécessité la plus

indispensable a pu seule les déterminer à y souscrire. »

Mais épuisée par une longue lutte, la France était réduite à subir la loi du plus fort. A tout prix il fallait délivrer son territoire de ces bandes armées qui depuis cinq mois la ruinaient et l'opprimaient, et en signant le traité de 1815, M. de Richelieu ne fit que remplir un pénible et courageux devoir.

Ces traités une fois acceptés, il importait de les exécuter loyalement et au plus vite pour ne donner aux cabinets étrangers aucun prétexte d'en éluder eux-mêmes les dispositions. En conséquence, le trésor commença aussitôt à faire les payements stipulés et le 4 décembre la chambre fut saisie d'un projet de loi ayant pour objet d'ordonner l'inscription sur le grand-livre de la dette publique de 16 millions de rentes, soit 14 millions qui devaient être remis aux commissaires liquidateurs en garantie de la régularité des payements à effectuer, et 2 millions à tenir en réserve pour le cas où le montant des liquidations excéderait les prévisions. Le projet de loi fut adopté à l'unanimité par les deux chambres, et ainsi que nous aurons occasion de le voir, ces prévisions ne furent que trop dépassées.

M. Louis avait été remplacé au ministère des finances par un membre distingué du conseil d'État,

M. Corvetto, qu'il avait eu pour collaborateur dans le règlement des réquisitions étrangères. Le nouveau ministre était animé d'intentions excellentes, mais il n'avait pas comme son prédécesseur la fermeté de principes et l'énergie de volonté nécessaires pour lutter contre les passions d'une chambre ardente dans ses préjugés et ses ressentiments. Ce fut le 7 décembre qu'il soumit à cette assemblée son plan de finances, comprenant avec les moyens nécessaires pour couvrir le déficit de 1815 les propositions relatives aux dépenses et recettes de 1816.

Examinant d'abord la situation de l'arriéré antérieur au 5 avril 1814, évalué primitivement par M. Louis à 759 millions, M. Corvetto, d'après des données positives réduisait ce chiffre à 593 millions, et annonçait que par suite des payements faits depuis un an, il n'était plus dû que 462 millions.

En ce qui concernait le budget des neuf derniers mois de 1814, la loi du 23 septembre de cette année avait évalué les recettes à 442,928,000 francs, et les dépenses à 674,534,000 francs. Les premières s'étaient élevées à 533,706,000 francs, les secondes seulement à 637,432,000 francs, et le déficit, au lieu d'être de 231,606,000 francs n'avait été que de 103,726,000 francs.

Mais pour 1815, le budget voté en recettes et en dépenses à 608 millions avait été complétement bouleversé par la crise des cent-jours, et le mon-

tant total des dépenses était présumé devoir s'élever à 945 millions, soit 703,943,000 francs pour les divers services, 61,057,000 francs pour fonds de non-valeurs à répartir entre les départements qui avaient le plus souffert de l'invasion, et 180 millions pour les frais de solde, habillement, équipement et entretien des troupes étrangères.

Quant aux recettes, la marche des recouvrements donnait lieu d'espérer qu'elles atteindraient le chiffre de 618 millions, somme à laquelle devaient être ajoutés les 35,500,000 francs provenant de la vente des rentes de la caisse d'amortissement; et le ministre proposait de percevoir en centimes additionnels et à titre de subvention extraordinaire la moitié du montant total du rôle des quatre contributions directes de 1815 devant produire 161,057,000 francs, dont 100 millions seraient affectés au remboursement de l'emprunt forcé et le surplus aux besoins de l'année.

Les recettes devant être de 814,567,000 francs, et les dépenses de 945 millions, il y avait donc là une insuffisance de 130,433,000 francs qui ajoutée à celle de 103,726,000 francs, afférente aux neufs derniers mois de 1814 constituait un nouvel arriéré de 234 millions. M. Corvetto proposait de l'assimiler à l'arriéré antérieur au 5 avril 1814 réduit ainsi que nous venons de le voir à 462 millions, de les réunir ensemble sous le titre d'arriéré antérieur au

1er janvier 1816, et d'acquitter cette dette totale de 696 millions dans les formes et avec les valeurs déterminées par la loi du 23 septembre 1814, c'est-à-dire soit au moyen d'obligations du trésor payables à trois années, soit en inscriptions de rentes au choix des créanciers et d'augmenter le gage affecté par cette même loi au remboursement des obligations en portant de 300,000 à 400,000 hectares la quantité de bois à aliéner. « Il serait en effet injuste disait-il, que les nouveaux créanciers fussent traités autrement que les premiers. Ils verront tous dans ce complément de garantie la résolution de leur donner aux uns et aux autres la satisfaction la plus entière possible et nous ne déshonorerons pas notre malheur en le faisant servir de prétexte à un manque de foi. » Enfin en vue de faciliter la vente des bois et en même temps de prévenir les dépréciations qu'une émission nouvelle d'obligations pourrait amener dans le cours de ces valeurs, le ministre demandait l'insertion dans le projet de loi d'un article portant qu'elles seraient reçues en payement des prix de vente des bois dans la proportion des quatre cinquièmes de ces prix, le surplus, ainsi que les frais d'achat devant être nécessairement acquittés en numéraire.

Après avoir indiqué les moyens de liquider les charges du passé, le ministre, examinant la situation de 1816, évaluait les besoins ordinaires de cet



exercice à 524,700,000 francs et les charges extraordinaires à 275,300,000 francs, soit en total à 800 millions. Les charges extraordinaires comprenant 140 millions, montant du premier cinquième de la contribution de guerre, 130 millions pour l'entretien de l'armée d'occupation, et 5,300,000 francs pour divers payements à faire en vertu du traité de paix, n'étaient susceptibles d'aucune diminution. Par suite de suppressions d'emplois, de réductions de traitements, de réformes opérées dans l'armée, les dépenses ordinaires devaient être inférieures de plus de 200 millions à celles des années 1814 et 1815, et à moins de mettre la désorganisation dans tous les services, il était impossible de pousser plus loin les économies. Il fallait donc créer 800 millions de ressources, et à cet effet M. Corvetto proposait de maintenir les contributions directes sur le pied de 1815, c'est-à-dire de percevoir encore en 1816, en sus du principal des contributions foncière, personnelle, mobilière, et des portes et fenêtres, les centimes additionnels prescrits par le décret du 11 novembre 1813, le tout devant produire 320 millions. Il demandait également l'augmentation de divers droits d'enregistrement, celle de plusieurs tarifs de douane, l'établissement de nouvelles taxes de consommation, et ces ressources additionnelles étaient présumées devoir donner ensemble un accroissement de 100 millions. De plus, le roi aban-

donnait sur sa liste civile 10 millions; une retenue proportionnelle sur les traitements devait procurer 12 millions; un supplément de cautionnement de 50 millions devait être fourni par divers comptables et officiers ministériels, et les recettes atteignaient ainsi la somme de 800 millions nécessaire pour équilibrer celle des dépenses.

Enfin reprenant la pensée exprimée par M. Louis dans la session de 1814 au sujet de l'utilité d'un amortissement de la dette . l'époque où le trésor est le plus obéré, disait-il, est celle qui sollicite le plus impérieusement l'institution d'une épargne où la dette aille par le rachat de ses effets se convertir en créance et finir par s'éteindre. Le moment est donc venu de créer une caisse d'amortissement qui soit à l'abri du sort de l'établissement de ce nom dont le fantôme existe encore, et en conséquence il proposait d'en établir une nouvelle qui serait à la fois chargée de recevoir les consignations judiciaires, les dépôts volontaires, le produit des contributions communales et départementales, et à laquelle seraient spécialement affectés, pour les employer en rachats de rentes, le revenu des postes jusqu'à concurrence de 14 millions, ainsi que les arrérages des rentes rachetées.

Toutes ces propositions dans leur ensemble étaient aussi justes que sensées, et à part quelques objections de détail, elles n'eussent rencontré aucune

opposition sérieuse dans une assemblée qui, ralliée à la royauté comme celle de 1814, par raison plus que par sympathie, aurait examiné et résolu les questions sans esprit de parti et au point de vue seulement de l'intérêt public. Mais il ne pouvait pas en être ainsi avec la chambre nouvelle animée des passions politiques les plus vives et dont les actes devaient si parfaitement justifier sa qualification d'introuvable. Dans l'opinion de la plupart de ses membres tout ce qui s'était fait et passé en France depuis 25 ans était l'œuvre de la force et de la violence et les divers gouvernements qui s'y étaient succédés durant cette période n'étaient que des pouvoirs de fait dont tous les actes entachés de la même irrégularité n'engagaient le souverain légitime que dans les limites de son bon vouloir. Ils croyaient même que, dans l'intérêt du principe d'autorité monarchique, ce bon vouloir devait être armé contre sa propre faiblesse, et ils entendaient user de la faculté de contrôle qu'ils tenaient de la charte pour combattre toutes les mesures empreintes d'un trop grand esprit de condescendance aux idées révolutionnaires. Aussi accueillirent-ils avec la plus extrême défaveur la proposition d'accepter intégralement les charges léguées par un passé odieux et surtout celle de les acquitter en partie avec le prix de biens dont l'État, selon eux, n'était pas le légitime propriétaire.

C'est sous l'empire de ces sentiments que fut élue la commission du budget et la première question qu'elle aborda fut celle de l'arriéré. Elle commença par établir que la seule obligation de l'État vis-à-vis de ses créanciers était celle de leur payer ce qu'il leur devait ; qu'il restait toujours le maître de le faire selon le mode le plus à sa convenance et que le pouvoir législatif de 1816 avait à cet égard le droit de modifier ce qui avait été arrêté par le pouvoir législatif de 1814 : que, dans le cas actuel, l'exercice de ce droit était de toute nécessité, puisque la loi de 1814 se trouvait en quelque sorte rapportée de fait par les événements de l'année précédente et ne pouvait plus être exécutée. Qu'en effet cette loi avait affecté au remboursement des obligations, 1° un excédant de recette de 75 millions prévu pour 1815, mais qu'au lieu d'un excédant, il y avait eu un déficit de 103 millions ; 2° le prix de 300,000 hectares de bois ; mais qu'une partie de ces bois devait être restituée à leurs anciens propriétaires et le surplus, à raison des circonstances, ne pouvait plus être vendu qu'à vil prix ; 3° le prix des biens des communes ; mais qu'il était urgent de revenir sur une mesure spoliatrice qui avait autorisé l'État à vendre à son profit les biens de mineurs placés sous sa tutelle ; qu'il fallait donc recourir à un autre mode de libération et que, dans l'impossibilité de solder les créances en espèces, le seul parti à prendre

était de consolider toutes les dettes arriérées, l'ancienne comme la nouvelle, à l'exclusion toutefois des créances résultant d'un appui volontairement fourni à l'usurpateur, et que cette consolidation devait être pure et simple, c'est-à-dire effectuée au pair de 5 p. 100. Que sans doute le cours de la rente étant à 60, les inscriptions remises aux ayant droit ne pourraient être pour le moment négociées par eux qu'avec une perte sérieuse, mais que le sort de ces ayant droit ne serait pas pire que celui de tous les propriétaires fonciers; qu'ils participeraient comme ces derniers aux sacrifices imposés à la France; que cela était parfaitement juste et qu'à certains égards même leur situation serait plus avantageuse, puisque la rente qu'ils recevraient serait exempte de toute contribution.

Cette résolution, fondée sur des considérations aussi fausses que déloyales, était non-seulement un manque de foi complet vis-à-vis des créanciers de l'État, mais encore un manque d'égards absolu envers le souverain, qui, après avoir solennellement promis de respecter leurs droits, avait sanctionné la loi par laquelle ces droits étaient consacrés. C'est ce que les ministres s'efforcèrent vainement de démontrer à la commission du budget, et ne pouvant obtenir aucun changement dans ses résolutions, ils se déterminèrent à faire rendre une ordonnance royale pour retirer du projet de loi de budget le titre rela-

tif à l'arriéré et y substituer quelques dispositions concernant seulement les dettes postérieures au 1er avril 1814. Ces dettes devaient être immédiatement liquidées, un intérêt de 5 p. 100 leur était provisoirement affecté, et le gouvernement s'engageait à soumettre aux chambres dans leur prochaine session les moyens d'en rembourser le capital.

L'arriéré antérieur au 1er avril 1814 restait ainsi soumis au régime établi par la loi du 23 septembre de cette année, et le roi, auquel la charte donnait l'initiative des lois, ne proposant plus de modifier ce régime, il était douteux que constitutionnellement la commission eût le droit d'y rien modifier. Mais elle ne se tint pas pour battue, et elle déclara que le retrait des dispositions primitives ne la dispensait pas de s'occuper de ce qui concernait l'acquittement de cet arriéré; qu'il y avait là pour elle d'abord un devoir à remplir, puisque, chargée de régler les recettes et dépenses de 1816, elle était nécessairement appelée à examiner quelles ressources pourraient produire dans le courant de cette année les ventes ordonnées par la loi de 1814, et quels payements pourraient être effectués en vertu de cette même loi; puis un droit à exercer, parce que, loin de dessaisir les législatures suivantes de la connaissance de tout ce qui concernait les dépenses antérieures au 1er avril 1814, la loi du 23 septembre les avait d'avance appelées à s'en oc-

cuper, en déclarant par son article final que si les ressources affectées par elle à leur payement n'étaient pas suffisantes, il serait accordé lors du règlement du budget de 1816 tous les suppléments nécessaires. Or l'insuffisance de ces ressources ayant été démontrée, il y avait nécessité d'y suppléer, et la commission persistait à proposer la consolidation immédiate de l'ancien comme du nouvel arriéré.

Elle repoussa également le projet de rembourser les 100 millions de la réquisition extraordinaire au moyen d'une perception additionnelle de la moitié du montant du rôle des quatre contributions directes de 1815, et motiva son refus sur cette considération que la plupart des plus haut imposés, après s'être acquittés de leur quote-part dans cette contribution en produisant les quittances qui leur avaient été délivrées lors du payement de celle des 100 millions, auraient encore une répétition à exercer, tandis qu'au contraire les petits contribuables auraient presque tous une surtaxe à payer. Ce seraient donc les pauvres, disait-elle, qui donneraient de quoi rembourser les riches, et s'il devait paraître à peu près impossible d'ajouter cette nouvelle levée à celles qui étaient nécessaires pour le service de cette année, que serait-ce si elle retombait exclusivement à la charge des contribuables sur lesquels pesaient le plus durement les impôts.

La raison invoquée pouvait être politiquement

bonne, mais puisque la réquisition extraordinaire était considérée désormais comme un emprunt forcé, au moins eût-il fallu procéder avec équité vis-à-vis de gens qui avaient dû faire l'avance de leurs capitaux au milieu de la pénurie générale, pour nombre desquels cette obligation avait été la cause d'un préjudice sérieux et dont plusieurs même avaient été taxés bien au-dessus de leurs facultés. Au lieu de cela, la commission demandait que les 100 millions fussent remboursés en rentes consolidées 5 pour 100 au pair, c'est-à-dire qu'une créance de 100 fr. fût acquittée avec un titre qui n'en valait que 60; et pour justifier cette banqueroute de deux cinquièmes, elle se bornait à dire que les ayant droit avaient toujours dû s'attendre à faire sur leur capital une perte plus ou moins considérable.

Le gouvernement ayant en outre proposé d'affecter une partie du produit de la perception extraordinaire au soulagement des départements qui avaient le plus souffert du séjour ou du passage des troupes alliées, la commission n'admettait pas davantage cet emploi. Suivant elle, d'autres départements avaient encore plus de titres à être indemnisés des pertes qu'ils avaient faites, ainsi ceux de l'ouest auxquels vingt années de dévastations avaient causé des maux incalculables. La subvention extraordinaire ne pouvait donc avoir pour résultat que d'accroître des souffrances communes et en conséquence

la commission proposait de la rejeter et de porter en dépense au budget de 1816, 10,500,000 francs de rentes pour être distribuées entre les créanciers de l'emprunt forcé et ceux des deux arriérés au fur et à mesure des liquidations.

Quant aux dépenses de 1816, elle acceptait à peu d'exceptions près toutes les prévisions du projet de budget : seulement elle portait à 20 millions la dotation de la caisse d'amortissement, augmentait de 5 millions le service du culte, réduisait 6 millions 500,000 francs sur divers chapitres et fixait l'ensemble des crédits à 826,534,000 francs, soit à 570,454,940 francs pour les dépenses ordinaires et à 280,800,000 francs pour les dépenses extraordinaires.

Mais elle introduisait dans le budget des recettes d'importantes modifications. Ainsi pour les douanes, les propositions du gouvernement avaient surtout été calculées en vue de donner à l'industrie nationale une protection efficace et accessoirement aussi d'accroître les revenus du trésor. A l'entrée, la plupart des prohibitions étaient maintenues, nombre de droits étaient élevés, plusieurs autres au contraire, complétement prohibitifs, étaient abaissés de façon à devenir productifs, et à la sortie toutes les prohibitions étaient levées et la plupart des droits étaient diminués sur les produits indigènes.

La commission adhérait à ces diverses modifi-

cations. Toutefois, dans l'intérêt de la fabrication et de la culture indigènes, elle demandait la réduction à l'entrée des droits sur les charbons de terre, et à la sortie de ceux sur les vins, l'augmentation des droits d'entrée sur les houblons, et elle proposait de n'admettre que par les seuls ports de mer les produits coloniaux dans l'espoir de ranimer ainsi la navigation nationale, et de rendre la contrebande plus difficile en l'obligeant à opérer plus à découvert.

Parmi les droits d'enregistrement, elle repoussait l'aggravation de ceux sur les mutations par décès en ligne directe qui sont assurément les moins justifiables de tous. A la place, elle introduisait dans les tarifs de timbre et d'hypothèques des changements qui devaient porter le revenu présumé de 136 à 140 millions, et proposait de déclarer par un article spécial que les tarifs additionnels cesseraient avec les charges extraordinaires qui nécessitaient leur établissement.

Mais c'était principalement sur les contributions indirectes qu'il y avait désaccord entre la commission et le gouvernement. En soumettant à la chambre au nom de ce dernier les dispositions qui les concernaient, M. de Barante avait dit : « Aujourd'hui l'administration n'a eu qu'à se poser et à résoudre ce triste problème de retirer le plus possible de tous les impôts et d'atteindre de tous côtés la limite des charges que peuvent supporter les con-

tribuables. Nous avons été condamnés à une cruelle fiscalité, et en effet ce sont des tributs et non des impôts que nous avons la douleur de proposer. » Le gouvernement demandait donc l'établissement de nouveaux droits portant sur la fabrication du fer, des huiles, des draps, des toiles, du cuir, du papier, sur le transport des marchandises par terre et par eau, plus le privilége au profit de l'État de la confection des cartes à jouer, et enfin la perception à titre de contribution de guerre d'un décime par franc en sus de tous les droits anciens et nouveaux, ainsi que cela avait eu lieu en 1813. Ces taxes et surtaxes étant destinées à solder la contribution de guerre devaient durer comme elle cinq ans. Mais ces propositions avaient soulevé parmi les industries intéressées les réclamations les plus vives, et la commission effrayée, suivant l'expression de son rapporteur, M. Feuillant, de la cruelle fiscalité à laquelle elle condamnait une partie des sujets du roi, en avait voté le rejet. « En effet, disait-elle, il est de principe que les contributions indirectes doivent exclusivement être payées par les consommateurs. Or quand la consommation intérieure est diminuée par les malheurs de la patrie, réduite aussi par l'économie stricte à laquelle chaque regnicole est contraint de recourir, quand les moyens d'exportation sont presque nuls, et que nous avons en outre à lutter contre la concurrence étrangère,

les impôts indirects pèsent sur le fabricant, tombent exclusivement à sa charge, paralysent ainsi l'industrie, et font obstacle au retour de la prospérité publique. » La commission refusait également de créer un nouveau monopole dans la fabrication et la vente des cartes à jouer, et enfin quelque fondées que lui parussent les plaintes auxquelles donnait lieu l'exercice, le temps lui manquant pour examiner les modifications dont était susceptible ce régime, elle se bornait à exprimer l'opinion que ce qu'il y avait de mieux à faire était de rétablir les maîtrises et jurandes pour les arts et métiers, parce qu'alors seulement, délibérés et consentis par les syndics, les abonnements deviendraient praticables.

Mais le rejet des six nouveaux droits entraînait une réduction de 68 millions dans la prévision des recettes, et il était indispensable de combler une pareille lacune. A cet effet la commission proposait d'ajouter 110 centimes au principal des patentes, 50 à celui des portes et fenêtres, 10 à celui du personnel et mobilier, et elle arrivait ainsi à un chiffre de recettes ordinaires de 570,454,940 francs et à un autre de recettes extraordinaires de 280,863,661 francs, soit à un total de 826,595,000 francs, égal à celui des dépenses. Ajoutons que, pour se fortifier de l'assentiment anticipé de la chambre, la commission avait demandé qu'il lui fût annexé un membre par chaque bureau et que les nouveaux

commissaires avaient adhéré à toutes ses résolutions.

Les débats dans le sein de la chambre portèrent d'abord et principalement sur les diverses questions concernant le premier arriéré et sans entrer dans les détails d'une discussion qui fut aussi vive qu'étendue, il nous suffira de rappeler en les groupant les principaux arguments qui furent invoqués d'une part pour combattre et de l'autre pour soutenir les conclusions de la commission.

Les chambres, dirent MM. Pasquier, Beugnot, Portal, Royer-Collard, ont le droit d'amender les projets de loi qui leur sont soumis par le gouvernement, mais non celui de modifier les lois existantes si le souverain ne leur en a pas fait la proposition. A la couronne appartient l'initiative à cet égard et la seule faculté qu'ait le pouvoir législatif quand il croit utile de changer une loi ou d'en faire une nouvelle, c'est d'en adresser la demande au roi. La charte est formelle à cet égard, et la commission en a méconnu complétement la lettre et l'esprit, en proposant de modifier les dispositions législatives qui ont réglé antérieurement le payement de l'arriéré. Le projet de loi de budget sur lequel la chambre est appelée à statuer se bornait d'abord à rappeler ces dispositions sans y rien toucher; elles ne se trouvent pas même mentionnées dans les propositions nouvelles introduites par le ministre, et dès lors la chambre n'a pas le droit de les changer. Elles doi-

vent donc continuer à avoir leur plein et entier effet, et il est d'autant plus essentiel qu'elles soient respectées, qu'elles statuent sur une dette dont l'existence a été solennellement consacrée par la charte. D'ailleurs il importe essentiellement que les créanciers de l'État soient placés sous l'égide de lois inviolables : si leur sort était toujours en question, si à chaque session il était permis de revenir à leur égard sur les décisions prises dans les sessions précédentes, aucun contractant sérieux ne se présenterait plus pour traiter avec le gouvernement. C'est à tort que l'on a avancé que la loi de 1814 n'est plus exécutable ; le gage certain qu'elle a consacré au payement de l'arriéré existe toujours : ce sont les 300,000 hectares de bois et les biens des communes. Déjà il a été vendu 42,800 hectares au prix moyen de 845 fr., soit 36 millions ; sur cette somme il ne reste à toucher que 14 millions et les 260 millions d'hectares encore à vendre produiront au prix moyen de 800 francs 200 millions. Il a été également vendu pour 90 millions de biens communaux, 23 millions seulement ont été touchés, et le surplus à vendre vaut 80 millions. 214 millions que donneront les bois, 122 millions à provenir des biens communaux, sans compter les excédants de recette qu'amènera le rétablissement de la paix et de la confiance, et le remboursement de l'arriéré se trouve ainsi parfaitement assuré dans les conditions de la loi de 1814

En vain prétendrait-on que le précédent législateur n'a pas eu le droit de disposer de ces immeubles, des uns parce qu'ils ont appartenu au clergé, des autres parce qu'enlevés irrégulièrement aux communes ils doivent leur être restitués : mais les établissements religieux dont dépendaient les bois n'existent plus, le clergé actuel n'a aucune espèce de droit sur les domaines qu'il possédait, et l'État en est dès lors le légitime propriétaire. Quant aux biens des communes, ces biens étaient pour elles d'une administration onéreuse, ne leur donnaient aucun produit, et elles ont tout avantage à posséder à la place des rentes qui leur procurent un revenu clair et net. Et d'ailleurs qu'est-ce que la consolidation proposée, si ce n'est une véritable banqueroute de 40 p. 100? Pour s'acquitter envers un créancier, il ne suffit pas, en effet, de lui payer régulièrement l'intérêt de ce qui lui est dû, il faut d'abord lui en assurer le capital, et ici le trésor se libérerait en donnant un titre de 60 francs contre un autre de 100. Et cependant c'est surtout des États que l'on peut et doit dire qu'ils se ruinent en mal payant, car leur bonne foi et leur bonne volonté étant en réalité la seule garantie qu'ils offrent à leurs créanciers, c'est par le respect scrupuleux de leurs engagements qu'ils peuvent surtout inspirer la confiance. « Pensez-y bien, dit M. de Serre en faisant allusion à une clause du traité de paix qui obligeait à donner la rente aux étrangers à 75,

tout se lie en ce monde; la foi française est devenue trop justement suspecte en Europe; l'étranger honore la loyauté du roi, et il demande cependant des gages à la nation. Ce sont de mauvaises garanties à lui donner que d'établir en principe qu'une loi sur les créanciers de l'État oblige les créanciers sans obliger l'État; que d'imposer à nos nationaux pour 100 francs, tandis qu'elle ne se vend que 60, une valeur que nous devons donner aux étrangers pour 75, et de prouver en un mot, par ce fait, que nous ne sommes pas fidèles à nos engagements et n'observons la loi qu'envers le plus fort. »

A tous ces arguments si fondés en droit et en raison, que répondirent MM. de Bourienne, Brennet, de Villèle, Roux-Laborie, interprétant les uns et les autres la charte dans le sens de leurs passions réactionnaires? La chambre, dirent-ils, est chargée de régler les prévisions de l'exercice 1816; dans ces prévisions doivent être comprises des recettes et dépenses créées par la loi de 1814, et dès lors la chambre est saisie de l'examen de cette loi. D'ailleurs, en fait de finances, les droits des divers pouvoirs sont nets et précis : le souverain indique le montant des besoins, et la chambre après les avoir examinés, accorde les ressources pour y satisfaire. S'il y a des dettes, le roi les fait liquider, et la chambre détermine le moyen de les acquitter; mais cette détermination ne saurait être irrévocable. La seule

obligation contractée envers les créanciers est celle de les payer, et, pourvu que ce payement soit assuré, le mode peut toujours en être changé. Dans le cas actuel surtout, il importe de revenir sur les dispositions essentiellement révolutionnaires de la loi de 1814. Le législateur de cette époque a outre-passé son droit en affectant au remboursement de l'arriéré des ressources dont il n'avait pas le droit de disposer, et la chambre nouvelle ne saurait consacrer une pareille iniquité. Puis pourquoi traiter les créanciers de Bonaparte plus généreusement qu'il ne l'eût fait lui-même? Assurément ce n'est pas lui qui eût affecté à leur remboursement les biens du clergé ni ceux des communes, et il eût réservé cette ressource pour un tout autre usage. Il se fût borné à faire consolider les créances, et les rentes données en payement n'eussent jamais atteint sous son gouvernement les cours auxquels il est permis d'espérer qu'elles arriveront sous l'administration paternelle du souverain légitime. Et d'ailleurs, ajoutait M. de Bonald, est-il aussi essentiel qu'on le prétend de relever le crédit public? Sans doute en Angleterre, pays resserré, dont le sol n'appartient qu'à un petit nombre, la rente offre de grands avantages comme mode de placement pour les capitaux que leurs propriétaires ne veulent pas employer dans le commerce ou dans l'industrie ; mais en France, pays principalement agricole où la terre est si morcelée

et réclame tant d'améliorations, c'est vers ces améliorations que chacun doit diriger ses économies. Le crédit ne saurait y être jamais qu'une chimère dont le résultat le plus clair serait d'entraîner à un luxe de dépenses publiques qui, loin de nourrir les classes indigentes ainsi que le prétendent de fausses théories, n'engendreraient que la misère : considéré comme garantie d'indépendance nationale, il n'aurait pas même l'utilité qu'on lui attribue, et l'Espagne venait de prouver dans sa lutte contre Bonaparte, qu'une nation, quand elle veut se défendre, le peut sans crédit et sans argent. MM. de Bouville et Josse Beauvoir allaient plus loin et proposaient de ne rien payer du tout. Suivant eux les créanciers dont il s'agissait, loin de perdre dans les malheurs publics, n'avaient fait que s'y enrichir et n'étaient dignes d'aucun intérêt : d'ailleurs il devait en être d'un corps politique comme de l'homme auquel il est défendu de vouloir son propre suicide ; l'État ne pouvait vouloir non plus sa propre destruction qui était certaine cependant, si on persistait à considérer comme irréfragables des engagements dont l'usurpateur eût certes fait bon marché.

Toutes ces raisons plus étroites les unes que les autres peuvent donner une idée des sentiments qui animaient l'opposition royaliste. Mais cette opposition constituait la majorité de la chambre et l'adoption du plan proposé par la commission paraissait

assuré. Pour s'éviter à lui-même un échec parlementaire et en même temps sauver le crédit public fortement ébranlé par une pareille discussion, le cabinet se détermina à transiger. Il présenta donc à la chambre un nouveau projet qui rapportait les dispositions de la loi de 1814 concernant le premier arriéré, réunissait ces deux arriérés sous le titre d'arriéré antérieur au 1er janvier 1816, prescrivait la continuation des liquidations, la délivrance aux créanciers dont les droits avaient été constatés de reconnaissances portant intérêt à 5 pour 100, mais non négociables, et les soumettait à un droit de transfert comme les obligations entre particuliers, ajournait à statuer jusqu'à la session de 1820 sur le mode dont ces reconnaissances seraient acquittées, accordait cependant à leurs propriétaires la faculté de les échanger contre des inscriptions de leur montant au grand-livre de la dette publique, arrêtait la vente des bois de l'État et restituait aux communes ceux de leurs biens qui n'avaient pas encore été aliénés.

Une satisfaction importante était ainsi donnée à la majorité, puisque, selon son désir le plus ardent, les bois ne devaient plus être vendus et que les communes restaient en possession de leurs biens. D'un autre côté, il y avait tout avantage pour les créanciers à ce que le mode suivant lequel ils seraient remboursés fût seulement fixé en 1820, parce qu'il était présumable que les passions étant alors amorties, l'ac-

quittement aurait lieu à des conditions équitables. Les dispositions nouvelles présentées par le gouvernement conciliaient donc les passions des uns avec les intérêts des autres, et elles furent adoptées immédiatement sans discussion.

La chambre passa ensuite à l'examen des articles concernant la contribution extraordinaire de cent millions. En vain M. Corvetto fit-il observer que cette contribution n'avait pas été en réalité un emprunt mais bien un impôt de guerre, dont les contribuables les plus aisés avaient dû faire l'avance avec promesse que ce qu'ils donnaient au delà de leur contingent leur serait plus tard remboursé; que dans la répartition des 50 centimes additionnels demandés par le gouvernement, on se bornerait à les dégrever de ce qu'ils avaient payé en trop et à réclamer de ceux qui n'avaient rien donné la part pour laquelle ils auraient dû être imposés; qu'ainsi on maintiendrait le principe de la participation proportionnelle de chacun aux charges de l'État; en vain insista-t-il sur l'inopportunité de grever le grand-livre d'une dette nouvelle, lorsque pour l'exécution du traité de paix tant d'autres inscriptions allaient y être faites; la chambre recula devant l'impopularité d'une surtaxe aussi considérable ajoutée à toutes celles qui lui étaient proposées, et elle décida que la réquisition de guerre serait remboursée de la même manière que la dette arriérée.

Toutes les autres propositions de la commission furent successivement adoptées. Ainsi la dotation de la caisse d'amortissement fut élevée à 20 millions, l'augmentation du droit de succession en ligne directe fut rejetée; les six nouveaux impôts indirects demandés par le gouvernement furent refusés et remplacés par 10 centimes additionnels sur le montant des patentes, 50 centimes sur le principal des portes et fenêtres et 10 centimes sur celui du personnel et mobilier, le tout devant produire une ressource extraordinaire de 100 millions. Quant aux douanes, elles ne donnèrent pas lieu à des débats aussi animés que dans la session précédente. Le régime proposé, à la fois protecteur et fiscal répondait aux idées de l'époque et aux nécessités des circonstances; tarifs comme prohibitions furent acceptés, et à peine quelques réclamations se firent-elles entendre pour demander l'immunité en faveur des matières premières, la faculté d'importation pour les denrées coloniales sur quelques points déterminés des frontières du Nord, et M. Beugnot entre autres fit remarquer tout ce qu'il y avait d'anomalie à prohiber l'introduction des tissus étrangers pour favoriser l'industrie indigène des tissus de coton et à grever cependant d'un droit d'entrée onéreux les cotons en laine nécessaires à cette industrie. « Si cette industrie a besoin d'être aidée, dit-il, pourquoi imposer la matière première qui lui est indispensable; si elle

peut marcher sans être défendue, pourquoi prohiber les produits étrangers? Malheureusement elle est dans un état de faiblesse qui rendra très-onéreuse pour elle la taxe à laquelle elle va être soumise, et la prohibition établie à son profit, ne faisant qu'activer la contrebande, ne la dédommagera pas de ce sacrifice. » Le commissaire du gouvernement se borna à répondre que dans l'état de pénurie où se trouvait le trésor, il était juste que cette industrie payât la protection dont elle était l'objet. Après un mois de discussion, le budget fut enfin voté, et peu de jours après la session fut close.

Ce n'était pas seulement sur le budget que la chambre avait été en désaccord avec le ministère. Confondant dans sa haine les hommes et les choses de la révolution et n'aspirant qu'à rétablir en France l'ancien état social, elle avait donné un libre cours à ses ressentissements et à ses tendances. Ainsi elle avait aggravé les dispositions des deux projets de loi proposés sur l'amnistie et les cris séditieux. Elle avait exigé l'institution des cours prévôtales, et lors de l'évasion de M. de Lavalette, elle s'était livrée contre le gouvernement à des attaques dont la violence rappelait les plus mauvais jours de la Convention. Elle avait rejeté un projet de loi sur l'institution de la cour des comptes déjà adopté par la chambre des pairs, elle avait demandé une nouvelle organisation de la magistrature, la suspension de

l'inamovibilité des magistrats, l'attribution au clergé de la tenue des registres de l'état civil, la surveillance par lui de l'instruction publique, l'affectation, à titre de propriété incommutable aux établissements religieux existants des bois et autres biens ecclésiastiques non vendus. Toutes ces propositions qui inquiétaient et irritaient l'opinion publique avaient été combattues par le gouvernement, et dans la discussion du projet de loi électorale, projet modifié par la commission de la chambre, en vue surtout de donner la prépondérance au principe aristocratique et de prolonger la durée de la législation actuelle, le dissentiment avait été complet. Du reste les membres de la majorité ne dissimulaient ni leurs vues, ni leurs projets. « Les théoriciens du parti, rapporte M. de Barante dans son excellente vie de Royer-Collard, disaient en conversation que la révolution avait été essentiellement sociale, que l'ancien état social ne pouvait être rétabli que par les mêmes moyens qui l'avaient détruit; que les partis s'étaient fait une guerre civile, qu'ils avaient combattu à mort et que, la chance ayant tourné, les royalistes étaient actuellement les vainqueurs. » Avec de pareilles doctrines, il n'est pas douteux que, pour parvenir à leurs fins, ces membres n'eussent reculé, s'ils l'eussent cru nécessaire, devant aucune mesure de violence, et malheureusement nulle voix ne s'était élevée dans leurs rangs pour flétrir

les massacres qui, dans plusieurs départements, venaient d'être commis au nom des principes qu'ils représentaient. Mais la charte, par les attributions qu'elle conférait au pouvoir législatif, leur donnait le moyen régulier et légal d'arriver à leur but, et ils entendaient d'abord en faire usage. L'un des plus ardents parmi eux, M. de Bouville, disait ironiquement : « On prétend que je n'aime pas la charte, je suis cependant à cheval dessus; mais je ferai tellement courir le cheval qu'il en crèvera. »

De pareilles dispositions n'étaient pas seulement contraires aux idées du roi et aux sentiments de la plupart des ministres : les cabinets étrangers craignaient aussi qu'elles n'amenassent en France de nouveaux désordres, et tout au moins que le mauvais vouloir de la chambre envers les créanciers de l'arriéré ne rendît impossible, en empêchant le retour de la confiance, l'exécution des engagements pécuniaires pris à leur égard. Leurs représentants à Paris avaient à diverses reprises soumis à ce sujet des observations au roi, au comte d'Artois, au duc de Richelieu, et ce dernier leur ayant demandé de réduire l'armée d'occupation, ils lui avaient répondu que cette réduction serait seulement possible lorsque la durée du régime nouveau paraîtrait assurée, et que le budget serait réglé de façon à mettre le gouvernement à même d'acquitter intégralement ses dettes. D'un autre côté, le langage tenu par les députés royalistes



dans leurs provinces, leur attitude, les encouragements qu'ils recevaient de leurs amis, ne permettaient pas de douter que, dès le début de la prochaine session, ils ne voulussent renverser le ministère, imposer au roi des conseillers pris parmi les plus exaltés d'entre eux, et une fois maîtres du pouvoir, entreprendre la grande réforme réactionnaire qui pouvait exposer de nouveau la royauté aux plus graves périls. C'est ce que M. Decazes résolut de faire comprendre au roi, et il y travailla avec autant de patriotisme que de courage. Nous disons courage, car il en fallait pour affronter l'animosité d'une faction implacable dans ses ressentiments, toute-puissante à la cour, et qui avait pour chef l'héritier de la couronne. M. Decazes s'exposait inévitablement, s'il échouait, à une accusation de haute trahison, et en cas de succès, il soulevait contre lui les rancunes les plus vives et des passions puissantes. Mais ces considérations ne l'arrêtèrent pas. Ne voyant qu'un grand devoir à remplir, il parvint, à force d'habileté et de persévérance, à surmonter les scrupules du roi et de ses collègues, et l'ordonnance du 5 septembre 1816 prononça la dissolution de la chambre. Cet acte de vigueur fut accueilli par le pays comme une véritable mesure de délivrance, et les élections, bien que faites par les mêmes colléges qui avaient nommé la chambre introuvable, et sous la direction de préfets opposés pour la plupart à la politique du cabinet,



donnèrent cependant une majorité imposante au parti modéré.

Le roi ouvrit lui-même la session le 4 novembre, et proclama dans son discours, aux applaudissements de l'assemblée, sa ferme volonté, de contenir les écarts d'un zèle trop ardent et de ne jamais permettre la moindre atteinte à la charte, cette loi fondamentale, disait-il, qui, en assurant à tous une sage liberté, garantissait à chacun la paisible possession de ses droits, de son état et de ses biens. Néanmoins le gouvernement crut nécessaire de demander la prolongation pendant une année de la loi suspensive de la liberté individuelle et de celle sur la censure préalable des journaux ou écrits périodiques. La chambre vota le maintien de l'une et de l'autre, malgré l'opposition de l'extrême droite qui, l'année précédente, n'avait pas trouvé la première assez rigoureuse, et les combattait actuellement toutes les deux comme contraires aux grands principes de liberté. La loi électorale qui, en donnant le droit de vote direct à tous individus âgés de 30 ans et payant 300 francs de contributions, consacrait la prépondérance politique des classes moyennes, fut également adoptée après de longs et mémorables débats, et la chambre aborda ensuite l'examen du budget de 1817. La discussion de celui de 1816 avait porté au crédit la plus fâcheuse atteinte. La rente, tombée au-dessous de 55, ne s'était pas relevée depuis lors.

Chacun attendait les résolutions de la nouvelle chambre et, si cette chambre n'adoptait pas les mesures propres à réparer le mal fait par celle qui l'avait précédée, il ne fallait pas songer à demander à l'emprunt les ressources que lui seul cependant était en état de fournir. Une pareille situation préoccupait vivement M. Corvetto, et, désireux de s'entourer des lumières des hommes les plus compétents, il avait réuni une commission composée de pairs et députés, de banquiers considérables de Paris, d'administrateurs éclairés, et c'est avec leur concours qu'il avait préparé le plan de finances soumis par lui aux délibérations de la chambre des députés.

Examinant d'abord la situation de l'arriéré, le ministre établissait que, par suite des payements effectués depuis la dernière loi des finances, cet arriéré n'était plus que de 536 millions. Ces payements avaient eu lieu pour la plupart en inscriptions de rentes, les ayant droit ayant préféré acheter ainsi par une perte de 40 pour 100 la disponibilité de leur capital, plutôt que de prendre des reconnaissances de liquidation non négociables et dont le mode d'acquittement ne devait être déterminé que dans cinq années. Mais à ces 536 millions, il fallait ajouter les 100 millions de la réquisition de guerre, dont le remboursement, ainsi que nous l'avons vu, devait être effectué comme celui des reconnaissances, et le montant de l'arriéré antérieur

au premier janvier 1816 se trouvait être ainsi en totalité de 636 millions. Voici quelles mesures M. Corvetto proposait de prendre pour acquitter l'ensemble de cette dette : des reconnaissances de liquidation devaient être, comme par le passé, délivrées aux ayant droit. Ces reconnaissances, portant intérêt à 5 pour 100, ne seraient remboursables qu'à partir de 1821 par cinquièmes et en rentes consolidées au cours commun des six mois qui précéderaient l'année de l'échéance. Mais si les ayant droit le préféraient, ils conserveraient chacun la faculté de faire inscrire de suite au grand-livre de la dette publique le montant de leur créance pour sa valeur nominale. De la sorte, le payement intégral de la dette était de nouveau garanti, le mode de remboursement immédiatement déterminé, et les titres étant rendus négociables, les porteurs pouvaient ainsi en réaliser le montant à volonté.

Passant ensuite aux prévisions de 1817, le ministre évaluait les dépenses totales à 1,088,294,957 fr. soit les dépenses ordinaires et permanentes à 628,572,082 francs, et les dépenses extraordinaires ou temporaires à 459,722,875 francs. Ces dernières comprenaient 160 millions pour l'entretien et la solde de l'armée d'occupation ; 140 millions pour le second à-compte de la contribution de guerre ; 10 millions pour restitution à divers départements d'avances faites à l'époque de l'invasion ; 23 millions

pour insuffisance du budget de 1816; 23,500,000 fr. pour remboursement d'une partie de la dette flottante qui s'élevait à 128 millions et devait être ainsi réduite à 104,500,000 fr.; plus 60 millions pour complément de solde dû à l'armée licenciée.

Quant aux recettes divisées également en permanentes et temporaires, elles étaient évaluées à 774 millions. Les premières figuraient dans ce chiffre pour 703 millions, et quelques augmentations de droit étaient demandées. Toutefois les modifications proposées dans les tarifs de douane étaient sans intérêt pour le fisc et n'avaient d'autre objet que de mettre ces tarifs mieux en harmonie avec le système général de la loi de 1816. Mais les rentes sur l'État étaient assujetties comme les rentes sur particuliers aux droits de succession. Parmi les droits réunis, celui de circulation était converti en une taxe de consommation présumée devoir produire davantage. La faculté d'établir des octrois, limitée jusqu'alors aux villes de 2,000 âmes, était étendue à celles de 1,500 habitants; et enfin le ministre proposait d'imposer les huiles. Sur les 71 millions de produits extraordinaires, 61 millions devaient être obtenus au moyen d'une addition de 70 centimes à la contribution des portes et fenêtres, de 50 centimes à celle personnelle et mobilière, et de 67 centimes à celle des patentes, et 10 millions devaient provenir des recouvrements à effectuer sur le prix de vente

des bois et biens communaux. A raison de la détestable récolte de 1816, aucun nouveau sacrifice n'était demandé à la propriété foncière.

Restait donc à combler un déficit de 314 millions ; mais il était impossible d'exiger plus de l'impôt sans risquer d'attaquer et de réduire la matière imposable elle-même. Pour obtenir cette somme, il fallait nécessairement s'adresser au crédit, et le ministre espérait qu'après tous les témoignages de loyauté donnés par le gouvernement, cet appel pourrait être fait avec succès. En conséquence, il demandait l'autorisation d'aliéner 30 millions de rentes, d'en affecter le prix aux dépenses de l'exercice 1817, et, pour inspirer plus de sécurité aux prêteurs, il proposait de leur donner les garanties suivantes :

1° La dotation annuelle de la caisse d'amortissement était portée de 20 à 40 millions.

2° 150,000 hectares de bois, sol et superficie, étaient attribués à cette caisse, avec faculté de les aliéner pour employer le produit des ventes au rachat de la dette;

3° Il devait être créé, sous le titre de fond consolidé, un fonds spécial destiné au service des intérêts de la dette et de l'amortissement successif du capital.

4° Pour que ce fonds ne pût être détourné de sa destination, il devait être versé à la banque de France, chargée désormais, à des conditions qui

seraient arrêtées avec elle, d'effectuer le double service auquel il était affecté ;

5° Enfin, en cas de nouveaux emprunts, ce fonds devait être augmenté chaque année du montant de leurs intérêts et du supplément de dotation jugé nécessaire pour les amortir.

En 1821, au plus tard, disait le ministre en terminant son exposé, la France aura acquitté sa dette envers l'étranger, l'armée d'occupation aura évacué le territoire ; redevenue maîtresse alors de son revenu, il lui sera permis de diminuer ses impôts, et, l'action de son amortissement devenant chaque jour plus puissante, elle pourra, en quinze ans, avoir racheté 100 millions de rente. 1830 sera donc le terme des sacrifices que lui a légués l'empire.

La commission de la chambre, chargée d'examiner ces propositions, nomma pour son président M. Louis, et un pareil choix indiquait suffisamment que l'esprit de parti resterait étranger à ses délibérations.

Elle voulut d'abord résoudre une question d'attributions. Nous avons vu qu'en présentant à la chambre de 1814 le budget de l'exercice 1815, M. Louis lui avait dit dans son exposé des motifs que sa fonction première serait de reconnaître l'étendue des besoins de l'État et d'en fixer la somme. Par cette déclaration formelle d'un ministre du roi parlant au nom du gouvernement, le droit de régler

les dépenses avait donc été reconnu aux représentants de la nation, et la chambre, si royaliste de 1816, en avait largement usé. Mais à la fin de la session précédente, des doutes s'étaient élevés sur cette grave question à la chambre des pairs, et le comte Garnier, organe de la commission du budget avait dit dans son rapport « que toute discussion législative sur l'emploi des deniers publics était une infraction aux principes essentiels de la monarchie, principes maintenus et confirmés par la charte; qu'elle introduisait dans l'organisation des finances les abus et les désordres qui sont les plus contraires aux vrais intérêts du peuple et qu'ainsi une telle forme de procéder était impraticable et d'une exécution évidemment impossible. » Une pareille doctrine qui ne tendait à rien moins qu'à enlever au pouvoir législatif la principale de ses prérogatives, celle qui lui permettait de contrôler de la façon la plus utile et la plus efficace l'action du pouvoir exécutif ne pouvait, ainsi formulée dans la chambre haute, rester sans protestation de la part de la chambre basse. M. Louis demanda donc à la commission qu'il présidait de la réfuter par une délibération spéciale, et d'affirmer de nouveau le principe qu'il avait proclamé lui-même deux ans auparavant. « Les impôts ne sont établis, dit-il, que pour subvenir aux besoins indispensables de l'État, et il s'ensuit que le pouvoir auquel il appartient de les accorder

a, non-seulement le droit de vérifier l'étendue et la cause de ces besoins, mais aussi de surveiller l'emploi des subsides pour s'assurer qu'ils n'ont pas été détournés de leur destination. L'examen des comptes et des dépenses est donc le premier devoir de la chambre, et ce n'est qu'après l'avoir rempli qu'elle peut en connaissance de cause voter les impôts. » Le principe ainsi posé et d'une façon aussi nette que logique ne trouva pas de contradicteurs, et, pour mieux le constater la commission résolut qu'il serait fait deux rapports de ses travaux, l'un sur les dépenses, qui fut confié à M. Roy, et l'autre sur les recettes dont fut chargé M. Beugnot.

Ce point essentiel une fois établi, la commission adopta les diverses dispositions relatives à l'arriéré. Puis passant à l'examen des dépenses effectuées en 1816, elle constata que le déficit de 23 millions que le gouvernement proposait de couvrir au moyen d'une allocation de pareille somme au budget extraordinaire de 1817 provenait de dépenses considérables faites au ministère de la guerre en dehors de celles votées par la chambre précédente, et alors s'éleva la grave question de savoir jusqu'à quel point un ministre pouvait dépasser les crédits alloués à son département.

Les ministres ordonnateurs, fut-il dit par plusieurs membres, doivent rigoureusement se renfermer dans les bornes qui leur ont été fixées par la loi

des finances. Leur devoir à cet égard est d'autant plus rigoureux qu'agents officiels de l'État, ils l'obligent envers tous ceux avec lesquels ils traitent et qui n'ont pu savoir si les limites des crédits étaient ou non dépassées. Toute infraction de leur part à cette règle doit donc engager leur responsabilité, surtout quand il s'agit de dépenses prévues au budget et sur l'étendue desquelles les chambres ont été au préalable appelées à délibérer. Toutefois il peut se présenter telles circonstances dans lesquelles il y aurait nécessité de dépasser les crédits alloués, urgence même à en ouvrir d'autres pour des services qui n'auraient pas été prévus, et alors indubitablement en présence des faits et considérations qui auraient déterminé l'initiative des ministres la chambre s'empresserait de ratifier des dépenses faites dans un intérêt public incontestable. Mais tel n'était pas ici le cas. Les dépenses exécutées par le ministre de la guerre, quelle que fût leur utilité, n'avaient aucun caractère d'urgence, et elles auraient pu sans inconvénient être ajournées à l'exercice 1817 : le ministre en les effectuant sans l'assentiment préalable de la législature avait donc gravement manqué à son devoir, et un blâme sévère devait être infligé au duc de Feltre.

Mais une pareille censure en amenant la retraite de ce ministre eût pu jeter le cabinet dans les plus graves embarras, entraîner même sa disloca-

tion, et la commission en grande majorité voulait le maintien du ministère. Plusieurs membres firent d'ailleurs observer que les principes d'ordre qui venaient d'être tracés n'avaient encore été posés ni par la chambre ni par aucune commission de finances, qu'en leur absence le duc de Feltre habitué aux pratiques du régime impérial avait pu croire l'autorisation du souverain suffisante et qu'il fallait se borner à poser des règles précises dont les ministres ordonnateurs ne devraient plus s'écarter. Déterminée par ces considérations la commission inséra dans le projet de loi deux dispositions portant : la première que la répartition faite par les ministres entre les divers chapitres de leurs budgets particuliers de la somme allouée par le budget général pour le service de chaque département ministériel serait soumise à l'approbation du roi; que toutes les parties de ce service devraient être réglées de manière que la dépense ne pût excéder les crédits en masse ouverts à chacun d'eux, et que les ministres ne pourraient sous leur responsabilité dépenser au delà de ces crédits. La seconde, que le ministre des finances ne pourrait également sous sa responsabilité autoriser les payements excédant ces crédits que dans des cas extraordinaires ou urgents, et en vertu d'ordonnances du roi qui devraient être converties en lois à la plus prochaine session.

Ces sages dispositions ont été le point de départ

de la législation sur les crédits supplémentaires et extraordinaires.

Les dépenses proposées pour 1817 furent ensuite réduites de près de 30 millions. Ces réductions portèrent principalement sur le budget de la guerre dont les états-majors et le personnel administratif étaient en disproportion avec la force effective de l'armée et sur celui de la marine dont les cadres beaucoup trop nombreux eu égard à l'état de la flotte étaient remplis d'officiers incapables d'aller à la mer. La commission crut devoir aussi faire des observations sévères sur l'extrême facilité avec laquelle étaient accordées les pensions. Depuis quelque temps le gouvernement les avait prodiguées pour se débarrasser d'employés dont il ne voulait plus, ou pour satisfaire des émigrés qui invoquaient d'anciens services, et le chiffre seul de ces pensions payées par le trésor public sans y comprendre les retraites à la charge des caisses spéciales avait atteint 63 millions. La commission proposa de le ramener au fur et à mesure des extinctions au taux normal de 23 millions. De plus, pour empêcher le retour de tous nouveaux abus elle inséra dans le projet de loi deux dispositions portant : l'une, que toute pension à la charge de l'État ne pourrait être inscrite au trésor qu'en vertu d'une ordonnance énonçant le motif et la base légale de la liquidation ; l'autre que nul ne pourrait cumuler deux pensions,

ni une pension avec un traitement d'activité, de retraite ou de réforme, et que ces pensions seraient inscrites sur un registre spécial au trésor royal chargé désormais de les acquitter.

Après avoir réduit les dépenses au chiffre proposé de 1,088,000,000 à celui de 1,061,000,000, la commission s'occupa de l'examen des voies et moyens. Elle adopta les 50 centimes demandés en sus de la contribution personnelle et mobilière; les 90 centimes additionnels à l'impôt des portes et fenêtres; le droit nouveau sur les huiles; la substitution du droit de consommation sur les boissons à celui de circulation. Mais elle refusa toute augmentation sur les patentes à cause de l'imperfection depuis longtemps constatée de cet impôt et fut même d'avis d'en modifier les dispositions les plus défectueuses. Elle rejeta également le droit de succession sur les rentes comme altérant les engagements de l'État envers ses créanciers, et, par ces divers refus, les revenus se trouvèrent diminués de 14 millions.

Les prévisions de dépenses étant arrêtées à 1,061,260,000 francs, et celles des produits à 757,600,000 fr., l'insuffisance de ressources devait être de 303,666,000 fr. La commission fut d'avis, comme l'avait proposé le gouvernement, de la couvrir au moyen d'un crédit de 30 millions de rentes, et, en vue d'accroître les garanties à donner aux

prêteurs, elle pensa qu'il convenait d'affecter spécialement au service de la dette et de l'amortissement les revenus les plus sûrs de l'État, ceux de l'enregistrement, du timbre, des domaines, des postes et de la loterie. Mais l'attribution des 150,000 hectares de bois à la caisse d'amortissement rencontra d'abord une vive résistance. Parmi ces bois, il en était qui avaient appartenu au clergé, et plusieurs membres déclarèrent qu'ils voteraient plutôt contre le budget que de consentir à une aliénation aussi sacrilége. Cette résolution pouvait trouver des adhérents dans l'assemblée; on voulait éviter des débats fâcheux, et il intervint une transaction qui en attribuant la totalité des bois de l'État à la caisse d'amortissement, sauf la quantité nécessaire pour former un revenu net de 4 millions de rente dont le roi disposerait en faveur d'établissements ecclésiastiques, leva tous les scrupules et concilia tous les intérêts.

Enfin comme du droit de voter les impôts et les dépenses découlait nécessairement celui de vérifier l'emploi des subsides accordés, la commission, en terminant son travail, proposa diverses dispositions ayant pour objet de fixer les formes dans lesquelles les comptes des exercices précédents seraient soumis à l'examen et à l'approbation de la chambre. L'une d'elles portait qu'en regard des dépenses afférentes à chaque chapitre d'un département ministériel, se-

rait placé le chiffre du crédit primitivement attribué par l'ordonnance royale de répartition, et bien que la chambre ne votât alors les dépenses qu'en masse et par ministère et restât étrangère à leur répartition, néanmoins cette mesure toute d'ordre établissait indirectement le principe salutaire de la spécialité. En somme sous la direction habile et libérale de M. Louis, la commission avait posé les bases d'une législation financière excellente. Elle avait eu la bonne fortune pour les formuler de trouver dans son sein deux organes éminents, et désormais, ainsi que le disait l'un d'eux, M. Beugnot, la nation allait être mise à même de suivre d'année en année l'état de ses affaires et jouir ainsi de l'avantage principal d'un gouvernement représentatif.

Les deux questions de l'emprunt et de la dotation de l'amortissement étaient les plus graves qu'eût à résoudre la chambre; aussi furent-elles l'objet des principaux débats, et ce fut contre les propositions faites à leur sujet que l'opposition royaliste dirigea ses plus vives attaques.

La voie de l'emprunt dans laquelle le gouvernement veut entraîner la chambre, dirent MM. de Labourdonnaye, Piet et Corbière, sera funeste pour le pays. Les 300 millions dont on a besoin pour 1817 ne pourront être obtenus qu'au cours de 55 fr. au plus. Il faudra encore 260 millions au moins pour chacune des trois années suivantes, et

plus on ira, plus l'abondance des émissions rendr es négociations désavantageuses. Mais ce n'est pa tout : en 1821 commencera le remboursement de reconnaissances de liquidation, et 40 millions d rentes au moins devront encore être créées à ce effet; le trésor aura ainsi touché 1 milliar 500 millions à peine, et en échange il aura con tracté une dette de trois milliards en capital, qu le grèvera d'une charge annuelle et perpétuelle d 140 millions. Pour acquitter cette charge, les taxe ordinaires et extraordinaires devront être conservées et leur suppression prochaine n'est qu'une espéranc illusoire dont on berce le pays. Le seul systèm sensé à suivre, fit observer M. de Villèle, serai celui d'un emprunt remboursable à échéance fixe qui ne grèverait le grand-livre de la dette ni d'u capital double de celui qu'on emprunterait, ni d'in térêts perpétuels, et qu'on rembourserait à partir d 1821 au moyen d'abord des 20 millions qu'on pro pose d'ajouter au fonds d'amortissement, puis d quelques taxes extraordinaires dont la durée n'aurai plus qu'une limite prévue, et enfin d'économies réa lisées avec énergie comme n'hésitèrent pas à le fair Henri IV et Sully après les guerres de la ligue. Ains il faudrait réduire au plus tôt le montant des pension accordées d'une façon abusive et diminuer le nombr des emplois augmentés à profusion sous le précéden régime, pour satisfaire des milliers d'individus qu

considéraient le revenu de la France comme leur patrimoine. Il faudrait supprimer le conseil d'État utile sous le premier empire, mais qui ne l'est plus avec deux chambres auxquelles est dévolue la mission de faire des lois; supprimer aussi les ministres d'État, qui n'ont aucune attribution, les sous-secrétaires d'État, dont on peut se passer; il faudrait revenir autant que possible aux anciennes circonscriptions judiciaires et administratives; et, en opérant ainsi, en moins de douze ans la France aurait remboursé tout ce qu'elle aurait dû emprunter. Mais si, malgré la perspective de résultats aussi certains, la chambre préfère le système des emprunts en rentes consolidées à des taux de 9 et 10 pour 100, au moins est-il juste que les capitalistes français seuls profitent des avantages de l'opération et que les étrangers en soient exclus? La chambre a le droit d'insérer à cet égard une clause dans la loi, parce qu'il lui appartient exclusivement de régler toutes les conditions de l'emprunt, d'en déterminer la quotité, le mode, le taux et les limites, et même d'en suivre la négociation. En vain ferait-on valoir que, dans l'intérêt de la négociation, toute latitude doit être laissée au ministre, et qu'il est d'ailleurs responsable. Mais, en pareille matière, la responsabilité ne saurait qu'être illusoire, et dès lors les mandataires du pays, responsables aussi envers leurs commettants, ne sauraient, sans manquer à

leur devoir, se départir d'un droit qui leur appartient exclusivement. Enfin, ajoutait le même membre, l'amortissement sera non-seulement préjudiciable à l'État, qu'il exposera à racheter la rente à un taux plus élevé que celui de son émission, mais inique, puisqu'il s'appliquera indistinctement et aux mêmes conditions à deux dettes pour l'une desquelles le trésor a cependant reçu un capital six fois plus élevé que pour l'autre.

Disons de suite ici que quelques années plus tard, placé à la tête du gouvernement, M. de Villèle était devenu le défenseur énergique de l'amortissement; qu'à son tour il contractait avec des compagnies de capitalistes et refusait, pour ne pas compromettre le succès des négociations, d'en divulguer les conditions : qu'il soutenait aussi contre ses anciens amis le conseil d'État, les organisations administrative et judiciaire sorties de la révolution. C'est qu'alors en effet, devenu premier ministre et pénétré des devoirs que lui imposait sa haute situation, M. de Villèle, administrateur essentiellement pratique, avait pu apprécier à l'œuvre l'utilité des institutions qu'il avait d'abord attaquées et n'entendait pas sacrifier à des considérations étroites de parti la solution des grandes affaires qu'il était chargé de diriger. En 1817, au contraire, placé dans les rangs d'une opposition que son talent lui permettait d'aspirer à diriger, il était l'organe habile

de ses passions et de ses préjugés. Aussi la minorité royaliste, heureuse de l'avoir entendu exprimer ses propres sentiments et ses propres désirs dans un langage clair et précis bien différent des déclamations de ses autres orateurs, s'empressa-t-elle de demander que son discours fût imprimé à 6 exemplaires, c'est-à-dire à un nombre six fois égal à celui des membres de la chambre. Mais M. Louis s'y opposa ; il fit observer que ce discours était de nature à nuire au crédit public; que la chambre, en accordant la faveur demandée, paraîtrait s'associer aux sentiments qui y étaient exprimés, préjuger sa propre décision sur le fond de la question et que ce vote aurait pour conséquence d'éloigner une partie des capitalistes disposés en ce moment à prêter leurs fonds au gouvernement. L'impression demandée fut donc refusée.

MM. de Bonald et de Corbière s'élevèrent ensuite contre l'affectation des bois de l'État à la caisse d'amortissement. Leur vente, dit le premier, serait un déshonneur pour la nation, qui ne peut jamais être réduite à la honte de faire une cession de biens à ses créanciers pour payer des dettes dont le capital n'est pas exigible. C'est en vain aussi que la commission dans l'espoir de faire accepter le principe de l'aliénation, a proposé de réserver une partie de ces immeubles pour en doter le clergé. Ce dernier ne saurait accepter un don qui le rendrait complice

d'une spoliation faite au préjudice de l'État. D'ailleurs, ajoutait M. de Corbière, une partie des bois qu'on veut vendre a appartenu au clergé; ils lui ont été pris par violence et ils doivent lui être rendus ainsi qu'ont été restituées aux communes les biens dont elles avaient été expropriées. Il est d'autant plus essentiel de respecter le principe de la propriété, que celui de la légitimité en découle et que si le premier est attaqué le second est bientôt en péril.

Les propositions du gouvernement et de la commission furent défendues par MM. Roy, Beugnot, le duc de Gaethe, de Barante, Laffitte et autres membres, qui réduisirent à leur juste valeur les arguments de la minorité. Nous sommes, dirent-ils, sous le poids d'engagements qui s'élèvent à 1 milliard 800 millions. 1 milliard 100 millions doivent être payés dans le terme de quatre années, et il est de l'intérêt comme de l'honneur de l'État de se mettre en mesure d'acquitter le surplus dans un bref délai. Or il y a impossibilité constatée de porter les contributions plus haut qu'elles ne sont; on ne peut non plus recourir à une aliénation du domaine national, domaine qui consiste surtout en bois, parce que les ventes, à raison de l'abondance de la marchandise et de la rapidité avec laquelle elles devraient avoir lieu, se feraient à des conditions désastreuses, sans procurer d'ailleurs assez promptement tous les fonds dont on a besoin: d'autre part il n'y a pas moyen de pousser les écono-

mies plus loin qu'elles ne l'ont été, et toutes celles demandées par M. de Villèle, en jetant la désorganisation dans les services, la gêne dans nombre de familles, le mécontentement dans les populations par le retour à une organisation dont les abus seuls n'ont pas été oubliés, ne produiraient guère plus de 14 millions : un emprunt forcé aurait des conséquences aussi désastreuses qu'une aggravation d'impôts, parce qu'il anéantirait à tout jamais le crédit public : on ne doit pas songer davantage à émettre des obligations à terme, dans la crainte que l'engagement de rembourser à jour fixe ne devienne pour l'État l'occasion de graves embarras et ne mette ainsi son crédit en péril. Reste donc l'emprunt en rentes perpétuelles et aucun moyen de libération n'est à la fois plus équitable, puisqu'il appelle les générations futures à prendre leur part des sacrifices dont elles doivent recueillir les fruits; moins onéreux pour les populations, parce qu'il enlève seulement les capitaux disponibles, plus commode enfin pour l'État qui, en les recevant, ne s'engage qu'à en acquitter exactement les intérêts. Sans doute cet intérêt sera élevé de 8 ou 9 pour 100 peut-être; mais l'argent est comme toute autre marchandise, le loyer en est d'autant plus cher que les besoins sont plus grands, et ceux de l'État se trouvent coïncider avec une reprise générale des affaires qui facilite aux capitaux des placements avantageux. Mais une fois le crédit public assis par l'épreuve

solennelle qui va en être faite, il n'est pas douteux qu'à l'avenir l'État ne contracte de meilleures conditions. La loyauté et la fidélité, dit M. Laffite en faisant allusion à l'habile administration de M. Louis, en 1814, sont les premiers éléments de la confiance, et à ce sujet qu'on se rappelle ce qui s'est passé sous la première restauration. Vous avez vu alors sous un ministre habile et sévère les effets du trésor perdre d'abord 4 pour 100 par mois et en peu de temps s'élever au taux de négociation de 4 pour 100 par an. Le même système opérera le même effet sur la rente, et en le suivant vous n'avez pas à craindre de traiter à l'avenir à des taux moins avantageux que vous ne le ferez en 1817. Déjà même l'annonce seule de l'emprunt qu'on va contracter a suffi pour relever le cours des fonds publics, et des maisons françaises et étrangères qui se sont tenues à l'écart de toutes les opérations du régime impérial se présentent pour traiter avec le gouvernement, attirées par la confiance qu'il inspire. Et à ce sujet, fit observer M. de Corvetto, n'y a-t-il pas lieu de s'étonner qu'on propose de n'admettre à la négociation que les capitalistes français, lorsqu'il est trop heureux au contraire que, par une concurrence aussi honorable pour l'État, l'étranger nous apporte lui-même les fonds destinés à le payer sans exiger le remboursement du capital et moyennant la seule promesse du service des intérêts? Mais, ajoutait le

ministre, s'il appartient incontestablement à la chambre de voter l'emprunt et d'en déterminer les limites, il lui est impossible de débattre et régler des conditions qui chaque jour peuvent varier suivant l'état de la place, les incidents politiques, les offres de nouveaux concurrents, et doivent être arrêtées avec une opportunité dont le gouvernement seul peut être utilement le juge. La latitude la plus complète à cet égard est donc indispensable au ministre des finances. Responsable de ses actes devant les chambres, il n'est pas à craindre qu'il en abuse, et d'ailleurs il n'y a pas en Europe une maison respectable qui consentît à livrer à la discussion d'une tribune publique ses offres, sa solvabilité, son crédit. Insistant ensuite sur la convenance d'accroître la dotation de l'amortissement lorsque le capital de la dette publique allait être augmenté de plus d'un milliard, M. de Corvetto exprimait de nouveau la confiance qu'il suffirait de quinze ans au plus pour racheter les 100 millions de rentes qu'on allait successivement émettre. Sans doute les prix de rachat seraient supérieurs aux taux des émissions, mais cette différence serait largement compensée pour l'État par l'amélioration de son crédit et l'élévation de la fortune publique.

L'affectation des bois de l'État à la caisse d'amortissement trouva ensuite dans M. Camille Jordan un éloquent appui. « Ces bois, dit-il, sont le gage

nécessaire des créanciers de l'État. Ils sont frappés en leur faveur d'une hypothèque légale avant de l'être d'une hypothèque morale et l'attribution spéciale qui leur en est faite n'a d'autre conséquence que de convertir le droit lui-même en fait. L'État les possède depuis vingt-cinq ans en vertu de lois sanctionnées par le souverain, et bien des fois sous l'ancienne monarchie il est arrivé aux rois de disposer des biens ecclésiastiques pour les affecter à un service public en vertu de ce principe que l'Église est dans l'État et non l'État dans l'Église. Ainsi après l'expulsion des jésuites et des célestins, rappela M. de Barante, le parlement où siégeaient les cardinaux de Guise et de Bourbon enregistra un édit portant que le roi se voyait avec regret forcé de s'aider du domaine du clergé, mais ne pouvait en disposer pour une action plus sainte que les besoins de l'État. D'ailleurs le clergé actuel n'est pas l'héritier de l'ancien. Il n'a aucun droit à faire valoir sur les biens qui appartenaient à ce dernier. Le trésor pourvoit à ses besoins et la dotation de 4 millions proposée en sa faveur doit donner toute satisfaction à ses amis. Enfin au lieu de tenir cette dotation d'un droit civil si fortement contesté, ajouta M. de Corvetto, n'y a-t-il pas pour lui quelque chose de bien plus grand et de plus noble à recevoir de la France catholique par les mains de ses représentants et de son roi, après vingt-cinq ans de révolutions,

un hommage spontané payé à l'antique foi de nos pères et une démonstration toute chrétienne de la munificence royale.

Les dispositions relatives à l'emprunt et à l'amortissement furent toutes adoptées à une grande majorité. Il en fut de même de celles concernant les pensions, la répartition des crédits et l'ouverture des crédits extraordinaires. Toutefois le sous-secrétaire d'État de la guerre, M. Tabarié objecta qu'il y aurait de grands inconvénients à comprendre dans la centralisation au trésor les soldes de retraite dont le nombre était de 137,000; que le transport d'une pareille comptabilité d'un ministère à un autre donnerait lieu à des retards fâcheux dans les payements et qu'il y avait tout intérêt pour l'État aussi bien que pour les pensionnaires eux-mêmes à ce que ces derniers restassent sous la surveillance du ministre de la guerre, mieux à portée de constater les cas dans lesquels il serait possible de les faire rentrer au service.

M. Louis répondit que la question devait être d'abord envisagée au point de vue de l'ordre et de la régularité : qu'en proposant la centralisation, la commission avait eu surtout en vue d'assurer par un contrôle efficace l'exécution des conditions auxquelles les pensions devaient être inscrites à l'avenir, et de faire cesser les nombreux cumuls qui avaient lieu; que d'ailleurs la disposition attaquée concer-

nait seulement les pensions définitivement liquidées, et que le ministre de la guerre n'avait plus aucune surveillance à exercer sur leurs titulaires, puisqu'ils avaient cessé d'appartenir à l'armée. Il ajouta qu'en ce qui concernait l'exécution, il ne pouvait y avoir aucune difficulté sérieuse; que peut-être quelques mois seraient nécessaires pour transporter l'opération d'un ministère à l'autre, mais qu'une fois ce transport effectué, le trésor qui avait déjà à faire le service de 400,000 parties prenantes ferait aussi aisément, aussi promptement et sans beaucoup plus de frais celui de 550,000, que ce changement permettrait même de réaliser une économie par la suppression dans les divers ministères de bureaux devenus inutiles, et, après avoir entendu ces observations, la chambre adopta l'article qui prescrivait l'inscription au trésor de toutes les pensions à la charge de l'État.

Toutes les propositions de la commission ayant été successivement acceptées, sauf la réduction sur les dépenses du ministère de la guerre, dépenses ramenées par la chambre de 16 millions à 8 millions, l'ensemble du budget fut voté par 135 boules blanches contre 88 noires. Les prévisions de recettes y étaient portées à 757,608,667 fr. et celles des dépenses à 1,069,260,258 francs. Ces dernières se décomposaient ainsi qu'il suit : dette publique et amortissement, 157 millions; dépenses

ordinaires, 481,344,399 francs; extraordinaires, 430,915,859 francs. L'insuffisance des ressources était donc de 311,651,591 francs, et c'est par un emprunt, nous l'avons vu, que le ministre était autorisé à les couvrir. Le budget ainsi voté par la chambre des députés fut porté à la chambre des pairs, et dès qu'il y eut été adopté la session fut close.

Peu de discussions financières ont eu plus d'importance que celle du budget de 1817. Non-seulement les honnêtes et sages résolutions qui furent prises sur l'arriéré, sur l'amortissement, sur l'emprunt, relevèrent le crédit public gravement compromis par les imprudences de la chambre de 1816; mais en déterminant pour le contrôle des dépenses, pour l'ouverture des crédits, pour la reddition des comptes, pour la liquidation des dépenses des règles précises que les législatures postérieures n'ont eu qu'à suivre et à développer, la loi des finances de 1817 a posé les bases d'une législation qui, sans porter obstacle à l'action légitime du pouvoir exécutif devait garantir une bonne et régulière gestion des deniers publics. De plus, la chambre de 1817 était composée en majorité d'hommes modérés résolus à soutenir le gouvernement dans les voies constitutionnelles où il marchait, et à la vue de cet heureux accord qui affermissait l'ordre et consolidait les institutions, les cabinets alliés s'étaient décidés dès le mois de février précédent à réduire de

30 mille hommes l'armée d'occupation. Une autre circonstance avait encore influé sur cette détermination : c'est que rassurés eux-mêmes par le bon aspect que les choses prenaient en France, des capitalistes étrangers étaient entrés en pourparlers avec le ministre des finances pour la souscription de l'emprunt, et le succès de cette négociation paraissant probable dès que le budget aurait été voté, le payement des créances étrangères allait se trouver ainsi assuré.

Mais avant de parler de cette négociation et de dire quels en furent les résultats, constatons quelle était, au moment où le trésor public allait entrer dans la voie des emprunts en rentes perpétuelles, la situation de la dette française.

Cette dette se composait d'une dette viagère, d'une dette fondée et d'une dette flottante.

La première, presque éteinte aujourd'hui, provenait d'emprunts en rentes viagères fort en usage à la fin du siècle dernier, et au 1er janvier 1793, le chiffre de ces rentes s'élevait à 108 millions. 25 millions d'entre elles avaient été converties par une loi de l'an II en rentes perpétuelles. 11 millions avaient été éteintes les années suivantes par décès ou confiscations, et le surplus liquidé aux deux tiers par la loi de l'an VI se trouvait réduit en l'an IX à 24 millions. Au 1er avril 1814, la dette viagère n'était plus que de 14,118,692 fr., et au 1er janvier 1817, de 13,400,000 fr. reposant sur 62,300 têtes.

Les emprunts viagers détruisent l'esprit de famille par l'appât puissant qu'ils offrent à l'égoïsme : ils favorisent le penchant à l'oisiveté en doublant le revenu sans accroissement de travail, et retardent ainsi le développement de la richesse nationale. Mais ces inconvénients ne sont pas les seuls : non-seulement il résulte de calculs exacts qu'un fonds annuel d'amortissement de 2 3/4 p. 100 égal au supplément d'intérêt nécessaire pour dédommager le prêteur au moyen de l'aliénation de son capital suffirait pour racheter le même capital dans un intervalle de temps beaucoup plus court que la vie moyenne des têtes sur lesquelles repose la durée des rentes; mais encore ces rentes frappées d'immobilité ne représentent dans la fortune publique aucune valeur appréciable qui puisse être employée à son accroissement. Aussi l'État a-t-il complétement renoncé à ce mode d'emprunt.

La dette perpétuelle était de 83,776,645 fr. de rentes. Réduite par la loi du 9 vendémiaire an VI de 128 millions à 41,737,639 fr., elle avait été portée par les inscriptions faites sous l'empire à 63,167,127 fr., et, depuis le 1er avril 1814, elle s'était élevée à 83,767,127 fr. par la création de 20,600,000 f. de rentes affectées à acquitter les dettes du roi, à solder les créances de l'arriéré, à indemniser les communes du prix des biens qui leur avaient été pris, à compléter les ressources du budget de 1816

et à garantir le payement des créances étrangères.

Le capital de la dette flottante s'élevait à 129 millions, soit 104 millions, montant du passif laissé par l'ancienne caisse d'amortissement, ou de celui résultant de la liquidation de divers autres établissements avec lesquels le trésor était en compte courant, et le surplus représentant l'excédant des payements sur les recettes depuis le 1er avril 1814. Cette dette consistait en prêts faits au trésor par divers particuliers ou établissements publics, en dépôts de fonds appartenant aux départements et communes, et en avances des capitaux particuliers des receveurs généraux.

Les rentes viagères s'élevaient à.................	13,400,000 fr.
Les rentes perpétuelles à	83,776,000
Les intérêts de la dette flottante au taux moyen de 6 p. 100 à	7,740,000
Les charges annuelles de la dette étaient donc, au 30 avril 1817, de........	104,916,000 fr.

La loi du 25 mars 1817, en autorisant purement et simplement le ministre des finances à faire inscrire jusqu'à concurrence de 30 millions de rentes par des emprunts ou des négociations, lui laissait toute latitude pour opérer. L'usage jusqu'alors avait

té de délivrer les nouvelles rentes à l'amiable, et ar fraction aux particuliers qui les demandaient. Le ıinistre pouvait encore procéder de la même ıçon ou bien faire vendre directement sur la place elles mises à sa disposition au fur et à mesure des esoins, et dans l'un comme dans l'autre système, économisait avec les frais de commission, les énéfices d'intermédiaires. Mais il s'agissait ici d'obenir une somme bien autrement considérable que elles demandées aux emprunts précédents, et en rocédant par des émissions fractionnées et sucessives, on risquait de déprécier les cours et de égocier à des conditions de plus en plus désavanıgeuses. Le mieux était donc, ainsi que la praque en avait été introduite par M. Pitt en Anleterre, de concéder la totalité de l'emprunt à n même capitaliste qui s'engagerait à faire les ersements à des échéances déterminées, et aurait ɔut intérêt à soutenir les cours sur la place, our y écouler avec profit les titres qu'il aurait ęçus du trésor. Ces considérations déterminèrent le ıoix de M. Corvetto, et il entra en pourparlers avec s chefs des deux premières maisons de banque e Londres et d'Amsterdam, MM. Baring et Hope.

Mais ces deux banquiers ne voulurent pas d'aɔrd se charger de l'opération pour leur compte; s trouvaient qu'il y avait trop de risques à courir, ils offrirent seulement de placer les rentes comme

agents du gouvernement français moyennant une commission modérée. M. de Richelieu était d'avis d'accepter cette proposition. « Cela vaut encore « mieux, écrivait-il à M. de Corvetto, que de jeter « les rentes sur la place pour leur faire perdre « toute leur valeur. Le nom de pareils intermédiaires « attirera la confiance ainsi que les capitaux, « et peut-être atteindra-t-on le même but, sauf la « sécurité des versements qui est une grande chose « et à laquelle il faut renoncer. » Mais, c'est précisément à cette sécurité que tenait M. de Corvetto; elle seule pouvait assurer l'acquittement des engagements du trésor à leur échéance, et pour l'obtenir, il n'hésita pas à faire un sacrifice dont il fut largement dédommagé. Il proposa donc à MM. Baring et Hope de ne traiter d'abord que pour 9 millions de rentes, et les risques se trouvant ainsi diminués des deux tiers, ils consentirent à prendre les rentes à 52,50. La conclusion de ce marché amena dans les cours une hausse de 5 fr., et un mois après les mêmes banquiers en prirent encore 8,600,000 au taux de 55,50. Enfin, au mois de juillet, les cours s'étant élevés à 65, 9 millions leur furent donnés à 61,50. Par ces trois traités, il fut donc vendu 26,711,598 francs de rentes moyennant le prix de 301,844,200 francs, au taux moyen de 56,50 dépassant de 1,50 les prévisions primitives.

Le succès de l'emprunt en confirmant le crédit

de la France assurait son avenir financier. La situation politique s'améliorait également chaque jour, malgré les souffrances causées par la disette. Pour subvenir à l'insuffisance de la récolte de 1816, le gouvernement eut recours à diverses mesures. L'introduction des grains étrangers fut encouragée par des primes et le trésor avança 71 millions pour l'achat en Orient de blés ou farines qui furent distribués dans les localités où les besoins étaient les plus urgents. D'un autre côté, le maréchal Gouvion-Saint-Cyr et M. Molé, connus l'un et l'autre pour leurs sentiments libéraux, furent appelés à remplacer au ministère de la guerre et de la marine MM. de Feltre et Dubouchage, qui appartenaient à la fraction ultra-royaliste. C'était là une satisfaction importante donnée à l'opinion modérée et conservatrice, et il y avait tout lieu d'espérer que les élections auxquelles il allait être procédé en vertu de la nouvelle loi électorale pour le renouvellement du cinquième de la chambre seraient favorables au cabinet. Elles eurent lieu le 23 septembre. L'opposition de droite y perdit douze membres, que gagna, il est vrai, l'opposition de gauche; mais celle-ci, bien peu nombreuse d'ailleurs, n'était pas animée des mêmes passions que l'autre, et la situation du ministère se trouvait ainsi plutôt améliorée.

Le roi ouvrit la session le 5 novembre. Dans son discours, il annonça la suppression des cours prévô-

agents du gouverneme
commission modérée.
d'accepter cette propo
« mieux, écrivait-il à
« les rentes sur la p
« toute leur valeur. Le
« attirera la confianc
« et peut-être atteindra
« sécurité des verseme
« et à laquelle il faut r
sément à cette sécurité
elle seule pouvait assur
ments du trésor à leur
il n'hésita pas à faire u
ment dédommagé. Il
et Hope de ne traite
lions de rentes, et les ri
nués des deux tiers, i
rentes à 52,50. La con
dans les cours une haus
les mêmes banquiers e
au taux de 55,50. En
cours s'étant élevés à
donnés à 61,50. Par c
vendu 26,711,598 fran
prix de 301,844,200
56,50 dépassant de 1,5
Le succès de l'emp

dépasser le crédit alloué pour
ations, et la dépense totale de
ris les pertes probables du tré-
reventes des grains ou farines,
omme de 1,098,494,458 francs,
32,834,000 francs les évalua-

avaient à peu près donné le
lus, sur le crédit de 30 millions
t déjà été négociés à des cours
évisions ; il en restait encore
e, et on pouvait espérer que les
t à 1,102,676,000 francs, ex-
enses de 4,182,000 francs.
dinaires et extraordinaires de
s à 993,244,022 francs, soit :
pour les intérêts de la dette
'année précédente des 30 mil-
dés par la loi du 25 mars 1817,
n payement aux créanciers de
aient fait la demande, et des
issances de liquidation : puis
pour les dépenses ordinaires,
lions, et 312,268,000 francs
xtraordinaires.
cette charge de près d'un mil-
posait de maintenir toutes les
17, y compris les centimes ad-

ditionnels : quelques tarifs de douane seulement étaient modifiés sur la demande faite par le commerce, mais il ne devait résulter de ce changement ni diminution dans le revenu, ni atténuation dans le régime protecteur, et contrairement même aux principes professés par son prédécesseur en 1814, M. Corvetto proclamait les avantages et la nécessité du régime prohibitif. Le produit des impôts était évalué à 751,578,000 francs. A cette somme devaient venir s'ajouter 13,200,000 francs montant de la retenue opérée encore sur les traitements et pensions, plus 3 millions abandonnés par le roi sur sa liste civile, et le total des ressources prévues atteignait 767,778,600 francs, laissant ainsi un déficit de 225,465,222 francs. Le ministre demandait à couvrir ce déficit par un emprunt, et un crédit de 16 millions de rentes lui paraissait devoir suffire.

Enfin au projet du budget se trouvaient annexés conformément aux prescriptions sur les comptes votés dans la dernière session, trois états énonçant la situation des recettes et dépenses de chacun des exercices 1815, 1816, 1817, avec les évaluations et les crédits primitifs, ainsi que les restants à percevoir et à payer en regard.

La commission chargée d'examiner ce projet avait réduit d'abord le chiffre de l'arriéré à 369 millions, puis celui du déficit à 220,792,000 francs, et elle adhérait à la proposition de couvrir ce dernier, au

moyen d'emprunts jusqu'à concurrence de 16 millions de rentes. Mais elle ne s'était pas bornée à l'étude des besoins et des voies et moyens de 1818; de graves questions administratives et financières avaient été aussi discutées dans son sein, et nous devons dire les résolutions qu'elle avait formulées sur plusieurs d'entre elles. Ainsi elle avait inscrit parmi les dépenses les frais de régie des administrations financières qui jusqu'alors n'y avaient pas été compris, et avait porté aux recettes le produit brut de ces administrations au lieu du produit net qui seul y avait figuré précédemment. Le budget se trouvait ainsi grossi de 121 millions en recettes et en dépenses, et l'innovation était excellente puisqu'elle augmentait les garanties de bon ordre et de contrôle.

Ainsi encore les communes avaient la faculté de s'imposer cinq centimes pour leurs dépenses ordinaires, et en cas de besoins extraordinaires les conseils municipaux pouvaient voter des centimes additionnels dont la perception devait être autorisée par ordonnance royale. Mais ces conseils, alors nommés par les préfets, étaient loin d'être aussi bons ménagers des ressources communales qu'auraient pu l'être des corps électifs; et en 1817 surtout la disette avait été trop souvent le prétexte de dépenses d'une utilité publique fort contestable. Pour empêcher l'emploi abusif des contributions ex-

traordinaires, la commission proposa de décider qu'à l'avenir elles ne pourraient être établies sans le concours des plus haut imposés de la commune adjoints au conseil municipal en nombre égal aux membres de ce conseil. De plus, partant de ce principe que toute contribution doit être accordée par le pouvoir législatif; que c'est par une délégation toute spéciale de sa part que le souverain est appelé à ratifier les taxes votées par les conseils municipaux; que cette exception, sans inconvénients quand il s'agit de localités dont les besoins sont plus nombreux qu'étendus, peut en présenter de graves quand elle concerne des communes qui jouissent d'un revenu considérable; que l'intérêt public domine alors l'intérêt communal, et qu'un impôt additionnel devant influer sur le recouvrement des impositions levées au profit du trésor, il y a pour la chambre droit et devoir de prendre connaissance de la situation communale, la commission demanda que toute ville ayant plus de 100,000 francs de revenu ne pût emprunter ni s'imposer extraordinairement qu'en vertu d'une loi. Ces sages dispositions, on le sait, sont devenues définitives.

Tout en reconnaissant que les états de situation des exercices antérieurs avaient été présentés par le ministre des finances dans les formes déterminées par la loi des finances de 1817, la commission demanda que les comptes fussent accompagnés

de documents explicatifs et soumis aux chambres par un projet de loi spécial à l'ouverture de leur session, pour qu'elles pussent les examiner, quelle que fût l'époque ultérieure de la présentation du budget. « Pour la restauration de nos finances, disait à ce sujet le rapporteur des recettes M. Beugnot, le plus puissant remède c'est l'ordre, et par le mot ordre nous entendons un système dont le mécanisme se révèle à tous les regards par des budgets empreints de simplicité et par des comptes frappants d'évidence. C'est avec un tel ordre que nous parviendrons à connaître et bientôt à éviter cette foule d'abus de détail que des examens mal guidés ne peuvent atteindre parce qu'ils sont cachés dans les sinuosités de l'administration journalière. »

Préoccupés de l'accroissement que prenait la dette flottante, plusieurs membres firent observer aussi que si par un incident imprévu le crédit du trésor venait momentanément à faiblir, les créanciers de cette dette demanderaient à être remboursés; que pour les satisfaire il faudrait faire emploi de toutes les ressources, et qu'il pourrait en résulter de graves désordres dans les divers services de l'État. Ils exprimèrent donc l'avis qu'il y aurait prudence de la part de la chambre à limiter le chiffre de la dette flottante. Mais la majorité de la commission pensa et avec raison qu'avec le régime de la responsabilité ministérielle tel qu'il existait alors, il

n'était pas à craindre que le ministre des finances abusât jamais des moyens de service qui lui étaient donnés, et que dès lors il ne fallait en rien gêner son action à cet égard. En effet il n'est pas d'État, quelque bien administré qu'il soit, quelle que soit l'aisance de ses habitants, dans lequel la rentrée des impôts n'éprouve des retards, tandis que l'acquittement des dépenses ne doit en souffrir aucun. Alors le trésor se trouve obligé de suppléer provisoirement à ce qui manque par des moyens de crédit, et il y pourvoit avec des emprunts temporaire que viennent couvrir, au fur et à mesure des recouvrements, les contributions attardées. Plus grande est donc la différence entre les payements et les recettes, plus s'élève le chiffre de la dette flottante. Ou bien encore des besoins urgents surviennent, et comme le trésor a rarement des économies disponibles à y affecter, il se trouve dans la nécessité d'emprunter, et c'est ce qui était arrivé en 1817. Non-seulement la disette avait ralenti le payement des contributions, mais dans un certain nombre de départements elle avait amené des besoins qu'il avait fallu soulager par des achats de grains, par des secours pécuniaires, par l'établissement d'ateliers de charité, et pour subvenir d'une part à ces dépenses obligées et suppléer de l'autre à l'insuffisance des rentrées, le ministre avait dû recourir à des émissions considérables de bons du trésor. Un pareil mode de

négociations est donc une des ressources indispensables d'un trésor public, et sagement ménagé il doit même exercer une influence modératrice sur le cours des capitaux.

Enfin la commission avait cru devoir se rendre l'organe du sentiment public en réclamant avec énergie la prochaine évacuation du territoire. « Au milieu des calamités qui avaient frappé le pays, disaient ses deux rapporteurs, MM. Roy et Beugnot, en terminant leur travail, sa résignation a été grande et admirable; mais il est prêt à succomber sous le poids de ses charges. Il demande à en être exonéré; et sans doute les souverains alliés entendront ce vœu dans lequel se confondent les âges, les conditions, les opinions; qui s'élance à la fois des palais et des chaumières, et prouve par son énergique unanimité que si une grande nation a pu être jetée dans les voies du malheur, elle n'y a perdu cependant ni le sentiment de sa dignité ni celui de sa force. »

Ce vœu fut reproduit dans le courant de la discussion par MM. Bignon et Laffitte, qui firent observer que la limite de cinq ans fixée à la durée de l'occupation était un maximum, et qu'aux termes de la convention du 20 octobre 1815, cette occupation pouvait cesser au bout de trois années. Ils ajoutèrent que l'ordre étant rétabli, et la majeure partie des engagements souscrits ayant été acquittés, les

naient satisfaction complète au préopinant ; qu'en effet elles portaient que le ministre était autorisé à ouvrir des emprunts jusqu'à concurrence de 16 millions de rentes ; que qui disait ouverture disait concours, et que la commission avait choisi cette expression parce qu'à son avis l'idée de la concurrence en était le résultat inséparable ; qu'il était dit également que lors de la présentation du budget de 1819, il serait rendu compte de l'emploi des crédits ouverts et que ce compte rendu ferait connaître non-seulement l'emploi des fonds obtenus par l'emprunt, mais encore toutes les conditions de la négociation. M. Camille Jordan aurait voulu une rédaction plus claire ; mais le président ayant fait observer que les explications données étaient suffisantes, que les choses paraissaient bien entendues, il n'insista pas, et l'interprétation de M. de Villèle fut ainsi acceptée comme la règle suivant laquelle il serait procédé à l'avenir. Mais nous verrons que M. Corvetto ne devait pas tarder à l'enfreindre.

La disposition concernant les comptes, proposée par la commission, devait, si elle était adoptée, soumettre ces comptes à l'examen d'une commission spéciale qui les vérifierait d'une façon probablement plus approfondie que ne pouvait le faire la commission du budget, dont la mission était surtout d'étudier les besoins et les ressources de l'avenir. Aussi le gouvernement, dans la crainte que cette

disposition ne devînt pour la chambre un moyen de s'immiscer d'une façon tracassière dans les détails des services administratifs, la combattit vivement, d'abord comme inutile, parce que les ministres ne pouvaient fournir des justifications plus complètes que celles qu'ils produisaient; puis comme inconvenante en ce qu'elle imposait au souverain l'obligation de présenter les comptes à une époque précise, souvent même avant qu'ils pussent être prêts, et enfin comme dangereuse en ce qu'elle témoignait de la part du pouvoir législatif une tendance à outrepasser ses attributions.

Mais M. Royer-Collard répondit que la mesure proposée était toute d'ordre, qu'elle n'avait nullement pour objet d'attirer le gouvernement dans les chambres, ainsi que le reproche lui en était fait, mais seulement d'y laisser ce que la charte y avait mis, c'est-à-dire le vote libre de l'impôt et celui des dépenses publiques ; qu'autant à cet égard le droit de la chambre était incontestable, autant il y avait de la part du gouvernement obligation de lui faire connaître par des comptes détaillés le produit de ces impôts et le montant de ces dépenses ; que les comptes étaient dus aux mandataires du pays indépendamment du budget, lors même qu'il n'y aurait pas de proposition de budget pour l'année courante et qu'il leur appartenait dès lors exclusivement de fixer l'époque à laquelle la présentation leur en se-

rait faite, ainsi que le mode qu'ils croiraient le meilleur pour procéder à leur examen.

Après cette réponse qui obtint l'assentiment unanime de tous les partis, le cabinet n'insista plus. En conséquence la chambre décida que le règlement définitif des budgets antérieurs serait à l'avenir l'objet d'une loi particulière qui lui serait proposée avant la loi annuelle de finances, et par le vote de cette disposition, qui précéda immédiatement le scrutin de l'ensemble du budget, une précieuse garantie fut ajoutée à l'organisation constitutionnelle. Du reste, la discussion de la loi des finances de 1818 fut remarquable par un grand esprit d'indépendance. De centre comme de droite et de gauche, les membres qui y prirent part témoignèrent que s'il y avait division de sentiments entre eux sur les questions politiques, ils étaient d'accord sur la convenance d'établir des règles protectrices de la fortune publique, et chaque année constatait ainsi de nouveaux progrès dans l'affermissement et la pratique du gouvernement parlementaire.

Mais avant de terminer sa session, il restait à la chambre une dernière et importante loi à voter. Nous avons vu qu'outre la contribution de guerre de 700 millions stipulée au profit des puissances alliées, le traité du 20 novembre 1815 avait imposé à la France l'obligation de payer toutes les sommes qu'elle pourrait devoir hors de son territoire à des

particuliers, à des communes ou à des établissements en vertu d'engagements émanés d'autorités françaises et qu'une inscription de rentes de 7 millions avait été affectée au remboursement de ces diverses créances. Mais ce traité ne déterminait ni l'origine ni la nature de ces dettes. Des titres de toute date et de tout genre avaient été produits, et parmi eux plusieurs même étaient relatifs à des réquisitions frappées pendant la guerre de Sept ans, ou à des arriérés de solde du temps de Henri IV. Le chiffre des réclamations ainsi présentées s'était élevé à 1,600,000,000, et il en avait déjà été examiné pour 210 millions sur lesquels 30 millions avaient été rejetés.

Les 7 millions de rentes de garantie n'ayant pas suffi pour acquitter les 180 millions admis, il avait fallu en créer 2 millions de plus. Il restait donc encore à vérifier pour 1,390 millions de demandes, et, d'après la façon de procéder de la commission mixte dont les membres étrangers étaient disposés à ne rien contester, tandis que les délégués français n'avaient pas témoigné jusqu'alors une fermeté suffisante, il était à craindre que la presque totalité de ce surplus ne fût admise. Une inscription définitive de 50 millions de rentes pouvait donc être le résultat de cette liquidation, et il était évident que ni les puissances étrangères en imposant cette charge à la France, ni cette dernière en l'acceptant,

n'avaient prévu qu'elle serait aussi considérable. C'est ce que le duc de Richelieu et le roi Louis XVIII lui-même représentèrent énergiquement aux ministres des cabinets alliés, en faisant appel à leur bonne foi. Ils insistèrent sur le déplorable effet qu'un fardeau aussi inattendu, ajouté à tant d'autres, produirait en France, où l'opinion publique était déjà si excitée contre les traités de 1815, et le tort qui en résulterait pour le gouvernement. L'Autriche et surtout la Prusse dont l'âpreté dans toutes les négociations avait été extrême, ne voulaient d'abord rien entendre, mais elles durent céder devant le bon sens du duc de Wellington et l'intervention personnelle de l'empereur Alexandre. Il fut donc convenu qu'outre les 9 millions de rentes déjà répartis, il en serait encore créé 16 dont les titres seraient remis aux diverses puissances pour les distribuer elles-mêmes entre leurs propres sujets ; que moyennant cette remise la France se trouverait complétement libérée pour le capital et les intérêts, et que la jouissance des nouvelles rentes, au lieu de partir du 22 mars 1816, ainsi qu'il avait été convenu par le traité du 20 novembre, ne courrait que du 22 mars 1818, ce qui donnait encore une économie de 32 millions.

Pour assurer l'exécution de ces conventions, le duc de Richelieu avait proposé aux chambres un projet de loi autorisant l'inscription de 16 millions

de rentes; mais ce n'était pas tout. Déjà la France avait payé trois cinquièmes de la contribution de guerre, le budget de 1818 déterminait les ressources nécessaires pour payer le quatrième ; les mesures étaient prises pour que les créances particulières fussent prochainement acquittées ; et, après avoir par les plus onéreux sacrifices témoigné de sa fidélité, la France était en droit à son tour de réclamer l'exécution des clauses du traité qui lui étaient favorables. Or le traité du 20 novembre portait que l'occupation militaire de la France pourrait cesser au bout de trois ans, et ce terme approchait. Les souverains étrangers allaient se réunir à Aix-la-Chapelle pour délibérer sur cette grave question, et le duc de Richelieu, qui devait représenter à ce congrès le gouvernement français, avait à cœur de ne pas en revenir sans y avoir obtenu l'évacuation du territoire. Mais le succès de cette entreprise patriotique n'était guère possible qu'à la condition d'offrir aux puissances alliées le payement immédiat de ce qui leur était encore dû, et en conséquence le duc de Richelieu demanda par le même projet de loi l'ouverture d'un autre crédit éventuel de 24 millions de rentes qui ne pourraient être employées qu'à solder la contribution de guerre. « Vous comprendrez aisément, dit-il, que sans ce crédit il nous serait difficile de presser et conclure la négociation qui nous reste à terminer. Sans doute le passé, avec sa

gloire comme par ses désastres nous a légué un pesant héritage. Mais un long et heureux avenir est promis aux peuples chez lesquels une sage liberté, soutenant au milieu des plus cruels revers l'énergie et la constance des citoyens, ne peut manquer de faire renaître des jours de prospérité. La France a eu à traverser des jours d'épreuves; elle les a supportés avec courage. Espérons que, libre bientôt de donner l'essor à son activité, elle la tournera tout entière vers les arts de la paix, et qu'après avoir jeté tant d'éclat dans la guerre, elle présentera un grand exemple aux nations par la sagesse et la force de ses institutions. » La chambre écouta ces paroles avec un silence sympathique, et le projet de loi, renvoyé à la commission du budget, fut, quelques jours après, adopté sans discussion sur le rapport du duc de Gaëte.

Le gouvernement se trouvait donc autorisé à créer, en 1818, 56 millions de rentes, dont 16 millions pour être distribués entre les porteurs de créances étrangères; 16 millions à émettre par emprunts pour subvenir aux besoins de 1818; 24 millions pour solder la contribution de guerre; et dès que la session fut close, le ministre des finances se mit immédiatement en mesure de contracter l'emprunt destiné à compléter les ressources du budget de 1818.

En conséquence, le 9 mai, fut inséré, dans [illegible]e

teur, un avis portant que le ministre des
ces était dans l'intention de traiter de 14 mil-
600,000 francs de rentes; que le trésor était
à recevoir les soumissions qui lui seraient
sées; qu'aucune d'elles ne devrait être moindre
000 francs de rentes, que la souscription serait
le 29 du courant mois; que le 30, après
opéré le relevé de l'ensemble des soumissions,
istre ferait connaître la détermination prise
cune d'elles et le prix fixé pour la rente;
soumissionnaires résolus à accepter ce prix
e la portion d'emprunt à eux concédée de-
le déclarer au plus tard le 1er juin, et que
ments auraient lieu en termes égaux : le pre-
6 juin, et le dernier le 7 décembre suivant.
e s'agissait donc pas ici d'un concours ou-
tre deux ou trois associations puissantes,
e le cas en avait été prévu dans la précé-
scussion du budget. M. Corvetto allait plus
faisait appel à tous les capitalistes réunis-
ressources nécessaires pour soumissionner
ancs de rentes, et la souscription étant ainsi
la portée d'un grand nombre de fortunes
l'empressement fut extrême. Le chiffre des
es s'éleva à 163 millions de rentes, et les sou-
s déposées par les nationaux suffisant et au
r couvrir l'emprunt, il fut décidé qu'elles
raient acceptées. Le prix de la rente à émettre

fut fixé à 66,50. Mais au lieu de la répartir entre les souscripteurs français au prorata de leur soumission, en exigeant de chacun des garanties préalables de payement, ce qui eût été à la fois plus simple, plus régulier et plus juste, le ministre crut devoir donner la préférence à ceux dont la position et la fortune présumée paraissaient offrir les meilleures conditions de solvabilité. Le triage fait en conseil des ministres souleva les réclamations les plus vives et donna lieu à des reproches de partialité, bien mal fondés sans aucun doute, mais qui étaient inévitables.

Quoi qu'il en fût, le succès de l'emprunt par souscription publique était complet, et cependant il était impossible de recourir au même mode pour émettre les 24 millions de rentes dont le prix était destiné à solder la contribution de guerre. Jamais, en effet, les puissances étrangères n'eussent consenti à retirer leurs troupes sur la foi d'engagements multiples, dont la valeur certaine leur aurait été inconnue. Deux sociétés se présentaient pour obtenir le nouvel emprunt : l'une formée de MM. Hope et Baring, l'autre composée des principaux banquiers de la ville de Paris. Cette dernière l'eût pris peut-être à un taux plus élevé; mais contre elle les cabinets alliés n'eussent pas manqué d'opposer que la solvabilité de ses membres, si bien établie qu'elle parût être, était subordonnée, néanmoins, aux événements dont la France pou-

vait encore être le théâtre. Contre MM. Baring et Hope aucune objection n'était possible : leur crédit était le premier d'Europe, et pas un État n'eût refusé de traiter avec eux. Sans doute, en acceptant leur soumission, le gouvernement français s'exposait à encourir de la part des chambres le triple reproche de ne pas s'être conformé aux règles de publicité et de concurrence convenues dans la précédente session, d'avoir traité avec des banquiers étrangers et de l'avoir fait à des conditions plus onéreuses que celles qu'auraient consenties des maisons françaises. Mais avant tout il importait d'obtenir la prompte évacuation du territoire, et de la concession de l'emprunt à MM. Hope et Baring pouvait dépendre ce résultat si désirable. Devant une pareille considération l'hésitation n'était pas possible, et l'événement ne tarda pas à justifier le sage parti que prit le ministre dans cette circonstance. En conséquence, par un traité du 30 mai, il fut vendu aux maisons Hope et Baring la somme des rentes nécessaires pour solder la contribution de guerre, et le prix dut en être remis par eux, de mois en mois, à partir du 1er janvier 1819, aux puissances alliées, à l'acquit du gouvernement français. Toutefois ce marché n'ayant d'autre objet que d'assurer l'évacuation du territoire, il fut convenu qu'il serait résilié si cette évacuation n'avait pas lieu avant la fin de l'année courante.

Quelles que fussent les attaques plus ou moins désintéressées auxquelles donnèrent lieu les deux emprunts, ils n'en eurent pas moins l'un et l'autre le meilleur effet pour le crédit public. La rente française, dont il venaient de nouveau d'affirmer la valeur par des épreuves solennelles, devint dès lors de plus en plus recherchée. Elle haussa rapidement, et les cours étaient aux environs de 76 lorsqu'à la fin de septembre s'ouvrirent les conférences d'Aix-la-Chapelle. Les souverains alliés y reconnurent que la situation politique de la France leur permettait d'en retirer leurs troupes sans danger pour la sécurité de l'Europe, et ils acceptèrent l'arrangement conclu avec MM. Baring et Hope. La Prusse seule y opposa d'abord quelque résistance ; elle aurait voulu que ces deux banquiers fussent cautionnés par des maisons prussiennes; mais elle dut céder devant les représentations des autres puissances. Aussi M. de Richelieu, en écrivant à un de ses collègues pour lui annoncer la solution de toutes ces difficultés, fut-il fondé à lui dire : « Je bénis le ciel que nous ayons eu le nom de M. Baring à mettre en avant. Avec la méfiance des Prussiens nous n'en aurions jamais fini si nous n'avions eu un homme de cette solvabilité à leur présenter, et cependant peut-être nous en fera-t-on un crime. »

Par une convention du 9 octobre, il fut donc arrêté que les troupes composant l'armée d'occupa-

tion seraient retirées du territoire français avant le 30 novembre suivant; que la France étant en mesure de solder la contribution de guerre avant le terme fixé par le traité de 1815, il lui serait fait remise, à titre d'escompte, d'une somme de 15 millions, et le solde à payer fut fixé à 265 millions.

De plus, le même traité ayant réservé, au profit de la France, la faculté de payer les 100 derniers millions de la contribution de guerre en rentes au cours du jour où l'évacuation aurait lieu, il fut stipulé que cette somme serait acquittée moyennant la remise aux puissances alliées d'une inscription de rentes de 6,600,000 francs, réglée au cours de 75, 75, et les 165 millions de surplus, somme à laquelle se trouva réduit l'emprunt fait à MM. Hope et Baring durent être versés par ces derniers à partir du 6 janvier 1819, de mois en mois et par neuvièmes entre les mains des commissaires desdites puissances.

Mais la rente, que les jeux de bourse et la spéculation avaient portée jusqu'à 80 francs, ne put se maintenir à ce prix, évidemment trop élevé, eu égard à la quantité de capitaux disponibles alors en France et même en Europe, épuisée aussi par vingt-cinq années de guerre, et diverses circonstances se réunirent pour précipiter la baisse. Ainsi un spéculateur étranger, qui avait acheté près de 5 mil-

lions de rentes, fit faillite, ne put les payer et dut s'en défaire à tout prix. Ainsi encore la Prusse, pressée par des besoins d'argent, mit en vente les inscriptions qui lui avaient été attribuées dans le règlement des créances étrangères. De son côté, la banque qui avait été trop large dans ses escomptes fut obligée de les resserrer. La place se trouva donc tout à coup encombrée d'une masse de rentes flottantes. La panique fut alors extrême et les cours tombèrent à 60. Au milieu de cette crise, MM. Baring et Hope ne perdirent ni confiance ni courage, et leur conduite fut digne d'éloge. Ils ne réclamèrent pas, comme d'autres auraient pu le faire, ni la résiliation de leur contrat, ni une amélioration des clauses qu'ils avaient acceptées; ils représentèrent seulement que s'ils étaient tenus de remplir leurs engagements aux échéances convenues, ils seraient obligés de négocier, sur un marché déjà surchargé, les 12,313,443 francs de rentes pour les quelles ils avaient traité; que cette négociation aurait lieu à des conditions désastreuses pour eux et pour le crédit public; qu'il était de l'intérêt des puissances créancières elles-mêmes de ne pas les contraindre à une pareille extrémité, et ils se bornèrent à demander la faculté de faire leurs payements en dix-huit mois au lieu de neuf, s'engageant d'ailleurs à tenir compte des intérêts à 5 p. 100 pour les délais ainsi retardés. Cette prolongation fut accordée, non sans

de nouvelles résistances de la Prusse, par un protocole du 19 novembre; et pour donner au marché le temps de se dégager, il fut également convenu que les 6,600,000 francs de rentes, représentant les 100 derniers millions de la contribution de guerre, resteraient déposés entre les mains des commissaires des cours alliées jusqu'au 1er janvier 1820, époque à laquelle seulement il pourrait en être disposé.

Ces arrangements venaient d'être terminés lorsque M. Corvetto, depuis longtemps fatigué et malade, se trouva dans la nécessité de quitter le ministère des finances. M. Decaze proposa de lui donner pour successeur M. Louis ; mais les opinions libérales de ce dernier parurent trop accentuées à M. de Richelieu, et M. Roy, qui appartenait plutôt au centre droit, lui fut préféré. Du reste, le cabinet lui-même ne devait pas tarder à se dissoudre. Depuis longtemps des germes de division s'y étaient manifestés, et le résultat des dernières élections pour le renouvellement quinquennal de la chambre n'avait fait que les accroître. Ces élections, sans modifier la majorité ministérielle, avaient encore augmenté de vingt membres l'opposition de gauche aux dépens de celle de droite, et M. de Richelieu ne voyait pas sans de vives appréhensions s'accroître ainsi les forces du parti libéral. Bien que sincèrement attaché aux institutions constitutionnelles, cet

homme d'État l'était encore plus à la royauté, et la croyant menacée par ses anciens adversaires, il était d'avis pour la défendre de se rapprocher de ses plus ardents amis. Comme gage de conciliation, il voulait sacrifier à ces derniers le maréchal Gouvion-Saint-Cyr qui, par ses choix et son ordonnance sur l'avancement dans l'armée, avait soulevé toutes leurs défiances, puis aussi modifier la loi électorale en substituant le suffrage à deux degrés au suffrage direct. Mais telle n'était pas l'opinion de M. Decaze, qui pensait au contraire que pour rendre la dynastie complétement sympathique au pays, il fallait marcher franchement dans les voies constitutionnelles. Ce ministre repoussait donc le suffrage à deux degrés comme trop favorable à l'élément aristocratique, et considérait comme une grande faute de se séparer d'un collègue entouré de la confiance de l'armée et qui venait, en la reconstituant, de rendre au pays un si important service. Devant un pareil désaccord, le ministère tout entier crut devoir donner sa démission, et M. de Richelieu n'ayant pu réussir à former un nouveau cabinet avec le concours de la droite, le général Dessoles, bien connu pour ses sentiments sagement royalistes et libéraux, fut chargé de cette mission, de concert avec M. Decaze. Le ministère centre gauche qu'ils constituèrent fut composé du général Dessoles, président du conseil, aux affaires étrangères; du ma-

réchal Gouvion-Saint-Cyr, à la guerre; de M. de Serres, à la justice; de M. Decaze, à l'intérieur; de M. Portal, à la marine, et de M. Louis aux finances.

CHAPITRE IV.

TROISIÈME MINISTÈRE DE M. LOUIS.

1819.

Situation des partis dans la chambre de 1819. — Projet de loi ayant pour objet de changer l'année financière. — Il est adopté par la chambre des députés et rejeté par la chambre des pairs. — Nomination de soixante nouveaux pairs. — Projet de loi sur les petits grands-livres. — Discussion à laquelle il donne lieu dans la chambre des députés. — Il est adopté par les deux chambres. — Loi des comptes, présentée pour la première fois aux chambres. — Observations dont elle est l'objet dans le sein de la commission chargée de l'examiner à la chambre des députés. — Discussion sur les emprunts de 1818 et la crise financière qui en a été la suite. — Discussion sur la comptabilité par gestion et par exercice. — La chambre décide que les suppléments de crédits feront à l'avenir l'objet d'un projet de loi spécial. — Droit d'amendement définitivement consacré par la chambre des pairs. — Projet du budget de 1819. — Commission des dépenses et commission des recettes. — Leur désaccord sur la question de la dette flottante.— Vote des dépenses par chapitre et discours de M. de Serres à ce sujet. — Discours de MM. Labourdonnaye, Dessoles et Gouvion Saint-Cyr sur le budget de la guerre. — Question de savoir si les chambres peuvent d'office inscrire des dépenses au budget. — Débats sur la dette flottante et les remises allouées aux receveurs généraux. — Adoption par les deux chambres du budget des dépenses et de celui des recettes. — Loi concernant l'importation des blés étrangers et clôture de la session. — Élections. — Elle

accroissent les forces de la gauche.— Une partie du cabinet veut modifier la loi électorale de 1817.— MM. Dessoles, Gouvion Saint-Cyr et Louis s'y refusent et donnent leur démission.

Avant de rendre compte des mesures aussi utiles que libérales qui furent introduites dans le régime financier de la France, pendant la session de 1819, nous devons dire quelle était la situation du cabinet présidé par le général Dessoles, en présence des divers partis qui divisaient la chambre des députés. Cet exposé fera mieux connaître les difficultés contre lesquelles eut particulièrement à lutter le ministre des finances.

La chambre des députés était partagée en quatre fractions : la droite composée de soixante membres environ, le centre droit de quatre-vingts, le centre gauche de soixante, et la gauche de cinquante. La droite si hostile déjà au précédent cabinet ne pouvait que l'être encore plus au nouveau ministère dans lequel se trouvait fortifié l'élément libéral. Le centre droit qui avait vu avec un regret extrême le duc de Richelieu quitter le pouvoir se tenait à l'état de défiance, bien résolu à combattre le gouvernement s'il s'éloignait trop de la ligne politique suivie par cet homme d'État. La gauche mal disposée en général pour les Bourbons et comptant même parmi ses membres, des hommes qui, dévoués au régime impérial, déguisaient sous le drapeau d'un libéralisme ardent leurs regrets et leurs espérances, était

peu soucieuse de venir en aide à toute politique dont le résultat serait de contribuer à l'affermissement d'une dynastie qu'elle n'aimait pas, et son concours ne pouvait être assuré au cabinet que pour les mesures qui donneraient satisfaction à ses tendances.

Le ministère n'avait donc de vrai point d'appui qu'au centre gauche, qui constituait à peine le quart de la chambre, et il ne pouvait vivre qu'à la condition d'être tour à tour soutenu par les votes précaires de la gauche ou ceux du centre droit. Ajoutons que, parmi les nouveaux ministres, M. Louis était, sans nul doute, le plus désagréable à la droite et au centre droit, qui lui reprochaient, non-seulement ses sentiments politiques, mais aussi la rudesse avec laquelle il éconduisait indistinctement toutes les prétentions plus ou moins exagérées d'anciens émigrés et royalistes. On raconte à ce sujet qu'un jour, en 1815, après le retour de Gand, fatigué et dégoûté de toutes les dénonciations qu'il recevait contre les fonctionnaires de son département accusés de bonapartisme, parce qu'ils avaient conservé leur emploi pendant les cent-jours, il ouvrit brusquement la porte de son cabinet et s'adressant à la masse des solliciteurs qui encombraient l'antichambre :

Que demandez-vous? leur dit-il, *des places? Je n'en ai qu'une seule à ma disposition, c'est la*

mienne, et prenez-là si elle vous convient. Le mauvais vouloir de la droite à son égard eut bientôt lieu de se produire.

L'interrègne des cent-jours n'ayant pas permis d'ouvrir la session de 1815 avant le mois de septembre, c'était à la fin de cette année seulement que le budget de 1816 avait été soumis à la chambre, et il n'avait pu être voté qu'au mois de mai suivant. Force avait donc été, pour subvenir aux premiers besoins de l'exercice de 1816 d'autoriser le gouvernement à recouvrer provisoirement sur les rôles de 1815, les quatre premiers douzièmes des contributions directes et à continuer jusqu'à la promulgation de la loi du budget, la perception des contributions indirectes votées dans la session de 1814 pour l'exercice 1815. Les sessions de 1816 et de 1817 n'ayant été de même ouvertes que vers la fin de ces deux années, les budgets de 1817 et de 1818 n'avaient pu être également votés qu'en cours d'exercice, et il avait fallu recourir encore à l'expédient des perceptions et crédits provisoires. Un pareil état de choses présentait les inconvénients les plus graves au point de vue administratif comme au point de vue constitutionnel. Les ministres pouvaient ainsi engager des dépenses sans l'autorisation préalable des chambres : ces dernières en accordant à la hâte les crédits et perceptions provisoires, votaient sans avoir une notion exacte

des besoins : enfin les contributions directes étant perçues sur des rôles couverts d'émargements, les agents chargés du recouvrement étaient exposés à commettre des erreurs fréquentes au préjudice du trésor aussi bien qu'au détriment des particuliers. Il importait donc de sortir au plus tôt de cette situation irrégulière, et le procédé le plus simple pour rentrer dans l'état normal eût été, sans aucun doute, une fois le budget de 1819 voté, de clore la session de 1818, d'ouvrir immédiatement celle de 1819 et de soumettre à la chambre le budget de 1820 qui eût pu être ainsi adopté quatre ou cinq mois avant le commencement de l'exercice. Mais le régime électoral en vigueur ne permettait pas que les choses pussent se passer ainsi. En effet, aux termes des art. 47 et 49 de la charte, les députés n'étant élus que pour cinq ans, la chambre devant être renouvelée chaque année par cinquième, et l'impôt foncier ne pouvant être consenti que pour un an, il s'ensuivait que les pouvoirs du cinquième sortant, devaient se trouver épuisés par le vote de l'impôt foncier de 1819 et que la chambre n'était plus apte à consentir celui de 1820 avant d'avoir été complétée par l'élection d'un nouveau cinquième. A la vérité les colléges électoraux auraient pu être convoqués pour le mois de juillet au lieu de l'être au mois de septembre, et alors les chambres étant immédiatement réunies, il leur

eût été aisé de voter le budget de 1820 assez tôt pour permettre aux conseils généraux de répartir les contributions directes en temps utile et à l'administration d'avoir achevé les rôles avant le 1er janvier suivant; mais il était difficile d'exiger de députés exerçant un mandat gratuit, la plupart propriétaires ayant des intérêts agricoles à administrer, qu'après une absence onéreuse de six mois, dans une saison où leur présence chez eux était surtout nécessaire, ils abandonnassent de nouveau leurs travaux de campagne pour revenir à Paris commencer une nouvelle session. M. Louis pensa donc que le meilleur moyen de résoudre la difficulté sans froisser aucun intérêt était de changer l'année financière, de la faire courir du 1er juillet au 30 juin et de comprendre dans le budget de 1819, qui allait être voté, celui des six premiers mois de 1820. De la sorte, ni l'époque habituelle des élections, ni celle de l'ouverture des sessions n'étaient changées. Seulement la chambre de 1818 était appelée, par exception, à faire un budget de dix-huit mois; mais les budgets subséquents ne seraient votés que pour une année et soumis à la chambre dans le mois de novembre, un délai de sept mois était plus que suffisant pour qu'ils pussent être discutés, votés et mis à exécution au mois de juillet suivant. Il est incontestablement plus norma et par conséquent préférable que l'année financière concorde avec l'année

civile : néanmoins la divergence ne saurait offrir d'inconvénient sérieux, et les exercices courent en Angleterre d'avril à avril et aux États-Unis de juillet à juillet. Là n'était donc pas l'objection la plus grave qui pouvait être faite au projet de loi préparé par M. Louis; il s'agissait surtout de savoir si ce projet, en proposant un vote de l'impôt foncier pour dix-huit mois, n'était pas contraire à l'art. 49 de la charte qui ne permettait d'accorder cet impôt que pour un an; mais, d'un autre côté, l'art. 48 de cette même charte portait qu'aucune contribution ne pouvait être établie ni perçue si elle n'avait été consentie préalablement par les deux chambres, et dans son exposé des motifs, M. Louis, rappelait d'une façon concluante que depuis trois ans cet article se trouvait violé d'une façon permanente et bien autrement grave.

« Le vœu de la charte, disait-il, est qu'avant d'autoriser la levée de l'impôt, la chambre le discute et connaisse les besoins qui doivent la mettre à même d'en déterminer le montant. Or, ce vœu n'est pas rempli, lorsque, sans examen, sans notion positive, la chambre accorde de confiance et par forme de provision la moitié des contributions de l'année. Aussi, est-ce par respect pour la charte que nous vous prions de mettre un terme à l'usage annuel d'actes provisoires qui sont contraires à son esprit et contrastent avec l'ordre permanent

dont elle doit être la source. La mesure que nous vous proposons a pour objet au contraire de nous ramener à son exécution, et elle est ainsi constitutionnelle dans son principe et dans sa fin. »

La commission de la chambre des députés, chargée d'examiner le projet de loi, s'empressa d'en proposer l'adoption; mais les débats furent vifs dans le sein de la chambre, et la droite surtout se livra à des attaques pleines d'acrimonie. Après avoir reproché au projet ministériel son inconstitutionnalité, MM. de Villèle et Corbière insistèrent sur la convenance de ne rien changer aux dates de l'exercice financier et sur la possibilité pour rentrer dans l'état normal, de tenir deux sessions consécutives. Mais sous le prétexte spécieux de défendre la charte, c'était avant tout un échec que la droite voulait infliger au ministère, et M. de Labourdonnaye ne dissimula ni ses vues ni celles de ses amis à cet égard; il soutint d'abord que la chambre en votant le budget pour 18 mois, allait créer un précédent fâcheux dont les ministres ne manqueraient pas à l'avenir de se prévaloir pour demander, en invoquant des raisons plus ou moins plausibles, des subsides prolongés, et avoir ainsi la facilité d'ajourner la convocation des chambres au delà des termes réguliers; qu'il fallait surtout se défier des dispositions du cabinet actuel, cabinet formé sous les mêmes influences qui avaient inspiré l'administration pré-

cédente, et que c'était dans les actes de cette administration, dans son système poursuivi plus nettement encore par le nouveau ministère, qu'il trouvait quant à lui toutes les raisons de refuser sa confiance à ce dernier. Puis énumérant dans un langage passionné tous les griefs de son parti contre le duc de Richelieu et ses collègues, il leur reprocha d'avoir violé les libertés publiques par des lois et mesures d'exception, d'avoir mis le désordre dans les finances par les concessions faites aux capitalistes étrangers et par les primes données à l'agiotage; d'avoir compromis l'existence de la monarchie en portant l'inquiétude dans la garde royale, la division dans l'armée et le trouble dans l'administration : « Ce n'est ni la liberté ni la monarchie, dit-il en terminant, que l'on sert de cette façon, c'est l'anarchie que l'on sème, et c'est le pouvoir absolu que l'on recueillera. »

M. de Serres se chargea de répondre à cette diatribe, et il le fit dans une des plus éloquentes répliques qui aient été prononcées à la tribune française. Après avoir rappelé avec une chaleur à la fois indignée et ironique que ces mêmes hommes qui actuellement, au profit de leurs animosités, invoquaient la charte et les grands principes de liberté avaient, à une époque récente, réclamé et exigé les lois et mesures exceptionnelles les plus regrettables : « On a prétendu, ajouta-t-il, que le ministère semait la division dans la garde et dans l'armée, qu'il favo-

risait l'agiotage, qu'il cherchait à porter le troubl
dans la nation pour arriver par là au pouvoir absolu
en mon nom et au nom de mes collègues je déclar
ces allégations fausses et calomnieuses. Non, et vou
le savez bien, le gouvernement ne sème la divisio
nulle part, ni dans la garde ni dans l'armée... Non
et vous le savez bien encore, le ministre ne favoris
pas l'agiotage; mais il oserait peut-être penser qu
la confiance publique s'est ranimée lorsqu'on a vu
après bien des craintes, dans quelles mains venait s
reposer le pouvoir. Voilà le seul artifice dont il s'es
servi pour relever le crédit public. Vous le save
aussi, le ministère ne cherche pas à troubler la na-
tion : vous ne pouvez lui imputer ces actes arbitraires
ces atteintes à la liberté individuelle ou à d'autre
libertés, atteintes dont on réveille le souvenir ave
tant d'imprudence. Sa première sollicitude, l'obje
de toutes ses pensées, c'est de réparer promptemen
les maux causés par une trop funeste influence, mau
trop souvent irréparables. Voilà les difficultés contr
lesquelles il lui faut lutter, les obstacles qu'il lu
faut vaincre, et je ne crains pas de le dire, personn
ne redoute plus que lui les attentats à la libert
publique. » Puis exposant à la chambre l'état de l
question et les motifs d'intérêt public qui avaien
déterminé la proposition du gouvernement : « Ren-
trerez-vous, dit-il, dans l'esprit de la charte, dans le
habitudes conformes à vos devoirs et qui doivent éta

blir l'ordre dans les finances? Vous mettrez-vous à même de voter chaque année le budget en connaissance de cause pour que vous puissiez faire dans les impôts, comme dans les dépenses, telles réformes que vous jugerez convenables? Si telle est votre intention, vous adopterez, je crois, le projet de loi qui vous est présenté. »

Ces paroles furent accueillies par les applaudissements de la gauche et du centre gauche; aucun membre de la droite n'essaya d'y répondre, et le projet de loi fut adopté à la majorité de 130 voix contre 100.

En le présentant à la chambre des pairs, M. Louis crut devoir le faire précéder d'un nouvel exposé où il réfutait le grief d'inconstitutionnalité articulé dans le sein de la chambre des députés : « Nous savons, dit-il, quel respect on doit à la lettre des lois écrites; la lettre est le signe sensible qui les fixe et ce signe s'effacerait bien vite s'il était abandonné à l'arbitraire des interprétations. Mais il ne s'agit pas ici d'interprétations, et on sait bien qu'on ne peut inférer d'aucun terme de la charte, que l'impôt peut être voté pour dix-huit mois; aussi ce n'est point dans les termes de la charte qu'on puise les dispositions de la loi nouvelle. La charte en est le motif et non le texte, et il s'agit de se mettre en mesure de la mieux exécuter et non de l'expliquer. Si les douzièmes étaient constitutionnels, on aurait

raison de se récrier contre la proposition d'en abroger l'usage; mais si on nous accorde que cette abrogation est plus constitutionnelle que leur maintien, nous serons justifiés de l'avoir proposée et d'avoir indiqué, pour l'opérer, le moyen le plus compatible avec la marche du gouvernement et les convenances de la chambre. »

Mais dans la chambre haute, le centre droit s'était uni avec la droite : le ministère s'y trouvait en minorité, et il venait, après une lutte très-vive, d'y éprouver un grave échec par l'adoption de la proposition Barthélemy sur les réformes à introduire dans la loi électorale ; aussi la commission chargée d'examiner le projet de loi sur l'année financière en demanda le rejet, non pas, comme le déclara son rapporteur, le duc de Lévis, qu'elle vît le moindre inconvénient à changer de nouveau des dates déjà plusieurs fois modifiées depuis la révolution, ni même qu'elle trouvât le projet inconstitutionnel parce qu'on devait hésiter à formuler un pareil reproche contre une proposition émanée d'un ministre attaché à la charte, et adoptée par une assemblée dont la conscience politique était aussi timorée que celle de la chambre haute. La commission fondait donc ses motifs de rejet, sur ce que le budget étant voté pour dix-huit mois, il y aurait impossibilité, durant cette longue période, de réduire les impôts extraordinaires qui pesaient sur les contri-

buables. Mais, en vérité, la raison alléguée par la commission n'était pas sérieuse, et elle ne faisait que déguiser une proposition de refus de confiance.

Du reste, la commission n'était à cet égard que l'interprète fidèle des sentiments de la chambre ; aussi, dès que le duc de Lévis eut achevé la lecture de son rapport, l'assemblée voulut, séance tenante, passer à la discussion du projet, et, après avoir entendu deux ou trois orateurs pour et contre, elle le rejeta à une majorité de 93 voix contre 54.

En présence d'un pareil parti pris d'opposition systématique, le cabinet avait jugé plus digne de garder le silence. Mais il lui parut impossible de conserver le pouvoir, si la composition de la chambre des pairs n'était pas modifiée, et le surlendemain de ce vote, il demanda au roi la nomination de nouveaux pairs. Inquiet lui-même des tendances de la pairie et des graves difficultés qu'elles pouvaient amener, blessé d'ailleurs de l'attitude hostile qu'elle avait prise envers un cabinet auquel il venait de donner sa confiance et dont elle n'avait pu encore apprécier les actes, Louis XVIII adhéra au désir de ses ministres, et le 6 mars parut dans le *Moniteur*, une ordonnance portant nomination de soixante pairs, parmi lesquels figuraient quelques-uns des plus éminents serviteurs de l'empire.

Cette mesure était un vrai coup d'État contre la chambre des pairs, de même que l'ordonnance

du 5 septembre 1816 l'avait été contre la chambre introuvable. Mais l'ordonnance du 5 septembre, en faisant appel au pays, ne pouvait en rien diminuer l'influence ni l'autorité de la chambre élective, tandis que l'ordonnance du 5 mai 1819 portait une atteinte sérieuse à la considération de la chambre haute. Sans doute, dans les circonstances présentes, il pouvait y avoir utilité à fortifier dans cette dernière le parti modéré, mais évidemment la promotion était exagérée et, en tout cas, elle constituait un précédent des plus dangereux. D'ailleurs, c'était dans la chambre des députés surtout qu'il eût importé au ministère de se créer une majorité ; or il ne pouvait y arriver qu'en dissolvant la chambre et en procédant à des élections générales, dont le résultat lui eût été sans nul doute favorable. La chambre des pairs, modifiée elle-même par l'introduction dans son sein de quelques hommes considérables, eût reculé alors à soutenir la lutte devant une pareille manifestation du sentiment public, et l'avenir du cabinet et du parti constitutionnel se fût peut-être trouvé ainsi assuré. MM. Louis, de Serres, Gouvion Saint-Cyr, soutinrent vivement l'opportunité de cette dissolution ; mais, soit désir de donner satisfaction à des prétentions personnelles et de rattacher officiellement au gouvernement quelques-unes des notabilités du précédent régime, soit appréhension chez plusieurs ministres, qu'une élection générale

n'accrût trop les forces du côté gauche, la promotion des pairs fut préférée, et elle ne fit qu'augmenter l'irritation du parti royaliste, sans assurer le concours du centre droit, où elle souleva au contraire les plus vives critiques.

Ce fut au milieu des émotions diverses, causées par cette grave mesure, que M. Louis proposa à la chambre des députés le projet sur les petits grands-livres.

Le chiffre des rentes inscrites s'élevait alors à 174 millions, et une partie de celles récemment émises n'étant pas encore classée pesait lourdement sur les cours. Depuis la crise d'octobre, ces derniers ne s'étaient guère élevés au-dessus de 68 francs, et il était difficile qu'ils montassent plus haut, aussi longtemps que la place se trouverait surchargée de cette masse de titres flottants. M. Louis conçut le projet de faciliter l'écoulement de ces titres par l'augmentation du nombre des acheteurs.

D'après la loi existante, toutes les négociations sur la rente devaient se conclure à Paris, et les capitalistes de province, reculant soit devant les frais d'un voyage, soit devant ceux du transport de leurs fonds, se tenaient éloignés du marché. Il fallait donc le mettre à leur portée, et à cet effet M. Louis proposa à la chambre un projet de loi ayant pour objet d'ouvrir à la recette générale de chaque département un livre auxiliaire du grand-livre de la

sont si nécessaires, et tant de précieux intérêts seront sacrifiés au seul besoin de déplacer 30 millions de rente qui sont, dit-on, de trop sur la place de Paris. Et encore si ces rentes appartenaient à des capitalistes français qui pussent profiter de l'élévation des cours ! Mais non, la majeure partie de la rente française est entre les mains de banquiers étrangers qui l'ont acquise à des conditions onéreuses pour la France, qui n'ont déjà que trop gagné sur elle, et on ne saurait tarir la source de la richesse nationale pour rendre leurs bénéfices, déjà si grands, plus grands encore. Enfin le grief si souvent articulé, et parfois avec raison bien légitime, contre la ville de Paris sur ce qu'elle accapare tous les capitaux et toutes les ressources de la France, et en absorbe aussi la vie politique, ne pouvait manquer d'être invoqué, et M. de Labourdonnaye ne s'en fit pas faute. Après avoir accusé le ministre des finances de vouloir transporter le gouvernement à la bourse pour donner à cette dernière la direction de l'opinion et convertir la monarchie en une république aristocratique où les capitalistes et les banquiers seraient les magnifiques seigneurs, les propriétaires les ilotes politiques, la puissance des écus la force virtuelle, la cupidité et la spéculation hasardeuse les principes générateurs, le fougueux orateur terminait son discours en disant : « Quel aveuglement et quelle ruine ! »

teurs de rente la facilité de pouvoir en compenser les arrérages soit avec leur propres contributions, soit avec celles de tiers à ce consentant, et cette disposition devait avoir également pour le trésor l'avantage de lui permettre d'employer sur place une partie du produit de l'impôt.

La loi proposée, dirent dans le cours de la discussion les orateurs opposants, tous membres de la droite, aura les plus funestes conséquences : elle introduira dans la province l'amour du jeu et de l'agiotage : elle y donnera une impulsion nouvelle à ce système d'égoïsme destructeur de toute idée de famille, qui tend à dépouiller les enfants des propriétés territoriales transmises par les aïeux en donnant à ceux qui les détiennent le moyen de les convertir contre des valeurs de portefeuille, valeurs dont ils disposeront à volonté pour satisfaire les fantaisies les plus ruineuses et les plus répréhensibles. Elle y amènera la dépréciation des biens-fonds et la perte de l'agriculture, parce que la terre ne rapportant pas plus de 3 p. 100, tandis que la rente donne 7 et 8, le propriétaire, séduit par ce haut intérêt, non-seulement ne consacrera plus ses épargnes à l'amélioration et à l'agrandissement de ses domaines, mais déchirera son bien, vendra ses bois et ses prés pour en placer le prix en rente et augmenter ainsi son revenu. Les mêmes raisons éloigneront aussi du commerce et de l'industrie les capitaux qui leur

même pour la France : à mesure que la rente se répandra dans les départements, le prix des terres augmentera aussi parce qu'il s'y trouvera plus de valeurs à échanger contre elles et qu'en général toutes les valeurs se soutiennent, s'élèvent et s'abaissent dans les mêmes proportions. Quand le revenu de la rente était de 25 p. 100, on achetait la terre à 10 et 12; aujourd'hui qu'il est de 6 à 7, elle se vend sur le pied de 3 à 3 1/2. Si donc, comme on n'en saurait douter, la loi proposée tend à relever le prix des fonds publics, elle produira le même effet sur celui des biens-fonds; et la hausse du prix de la rente amenant une diminution relative de l'intérêt qui y est attaché, cette diminution réagira aussi sur le taux du loyer des capitaux employés par le commerce et l'industrie. Or le bas intérêt des capitaux est le but vers lequel doit tendre toute société : plus cet intérêt est bas, plus l'industrie est active, et plus aussi elle est en état de créer et livrer ses produits à meilleur marché; chacun y gagne donc et le gouvernement tout le premier qui, étant le plus fort des consommateurs, peut restituer en diminutions d'impôts les profits qu'il retire. Quant à l'objection fondée sur ce que la mesure proposée serait toute à l'avantage des spéculateurs étrangers, elle n'était vraiment pas admissible. Sans doute les banquiers étrangers, avaient gagné dans les premiers prêts qu'ils avaient faits à la France; mais le temps

des gros bénéfices était passé et d'ailleurs ces bénéfices tant reprochés n'étaient que le juste prix des services rendus au milieu des circonstances les plus critiques. Considérant enfin la question au point de vue politique et moral, le ministre démontra combien il importait de favoriser la dissémination de la rente dans les diverses parties du territoire pour y accroître la masse des intérêts liés à la fortune du gouvernement : « Plus nombreux, dit-il, seront les créanciers de l'État, plus nombreux seront les individus disposés à soutenir l'édifice social. Alors la bourse de Paris sera moins troublée par un agiotage qui offense la morale et retarde le solide établissement du crédit. Alors on aura mis un frein à ces spéculations imprudentes sur la hausse et sur la baisse qui, comme tous les autres jeux, ne procurent pas un bénéfice à l'un qui ne soit une perte pour l'autre, et par suite on verra diminuer le nombre de ces hommes qui vivent autour de la bourse, non de salaires légitimes, non d'une industrie honorable, mais des coups qu'ils portent à des joueurs moins heureux ou plutôt moins habiles qu'eux-mêmes. » Ce discours termina la discussion, et la loi fut adoptée à la faible majorité de 124 voix contre 104. Portée à la chambre des pairs, elle n'y rencontra aucune opposition et fut votée à l'unanimité.

Le jour de sa promulgation, parut au *Moniteur*

une ordonnance royale qui en réglait l'exécution, et un certain nombre de porteurs de rentes et de capitalistes se hâtèrent de profiter des facilités qu'elle leur donnait; mais la province ne fut pas envahie par la rente comme la crainte en avait été exprimée par les orateurs de la droite, et sur 166 millions de rentes en circulation en 1830, 15 millions seulement, dont 7 millions appartenant à des établissements publics, étaient inscrites sur les registres départementaux.

La loi des finances du 25 mars 1817 avait ordonné la présentation annuelle aux chambres, du compte de la dette perpétuelle, du compte général des budgets, de celui du trésor royal, de celui du produit des divers impôts et des comptes des dépenses des divers départements ministériels.

En outre, la loi du 15 mars 1818 en prescrivant que le règlement définitif des budgets antérieurs serait, à l'avenir, l'objet d'une loi particulière proposée avant celle du projet de budget, avait décidé que les comptes ci-dessus énumérés seraient joints à cette proposition. MM. Corvetto et Roy s'étaient mis en mesure de satisfaire à ces prescriptions; mais, pour mieux compléter le travail préparé à ce sujet par ses prédécesseurs, M. Louis avait dû différer de quelques semaines la présentation du projet de loi portant règlement des exercices antérieurs. Après avoir expliqué dans l'ex-

posé des motifs la cause de ce retard, le ministre ajoutait, dans un langage qui contrastait singulièrement avec les répugnances exprimées par les organes du gouvernement pendant la précédente session : « Quelque soin qui ait été donné à la reddition de ces comptes pour les rendre le plus clairs et le plus complets possible, ils laissent, sans doute, quelque chose à désirer. Il faut du temps et plus d'un essai pour établir un ordre fixe et sûr dans la classification d'une aussi grande variété de faits; nous ne désespérons pas, cependant de parvenir bientôt à cet ordre si désirable; les instructions de nos prédécesseurs l'ont préparé et, avec votre appui, nous ne tarderons pas à l'atteindre. Il est en effet dans l'essence du gouvernement représentatif que l'administration des finances soit, pour ainsi dire, tellement transparente que chaque contribuable puisse, en quelque sorte, la suivre, la juger, comme ses propres affaires, et observer la marche de sa taxe jusqu'à la destination pour laquelle il l'a payée. » Et plus loin il disait encore : « Ces comptes marcheront de mieux en mieux avec le temps; la liberté d'exprimer sa pensée sur leurs imperfections, fournira d'utiles leçons pour les éviter; en attendant nous porterons à votre connaissance, sans restrictions aucunes, ce qui sera à la nôtre, et vous serez à cet égard tout aussi instruits que nous pouvons l'être nous-même. Si, malgré cette fran-

chise de communication, quelques parties de nos comptes vous laissaient encore des incertitudes, ce ne serait que le tort des choses et non un défaut de bonne foi de notre part. »

Rappelant ensuite que les budgets non encore clos remontaient à l'exercice 1815, le ministre établissait qu'il restait à solder sur ceux de 1815, 1816, 1817, 45 millions, sur celui de 1818, 144 millions; mais que ce dernier reste serait atténué d'une somme de 35 millions, montant des recouvrements à effectuer encore sur cet exercice, et que la dette léguée par les quatre exercices antérieurs s'élèverait ainsi à 154 millions. Cette somme jusqu'à concurrence de 113 millions, concernait des dépenses non prévues aux budgets primitifs, mais nécessitées par les circonstances extraordinaires que l'on venait de traverser; elles avaient, du reste, été autorisées par des ordonnances royales conformément aux prescriptions de la loi du 25 mars 1817, et le ministre demandait qu'elles fussent homologuées par une disposition législative.

Enfin, passant en revue tous les impôts et leurs produits, il reconnaissait qu'il y aurait à reviser nombre de tarifs et notamment la législation sur l'enregistrement; des études avaient été prescrites à cet effet, mais il déclarait que la situation financière ne permettait pas, pour le moment, de modérer les taxes en vigueur.

Le projet de loi qui suivait cet exposé arrêtait, définitivement le chiffre des dépenses des exercices 1815, 1816, 1817, et augmentait de 48 millions les crédits de 1818, les portant ainsi à la somme de 1 milliard 155 millions, au lieu de celle de 1 milliard 107 millions, accordée par la précédente loi des finances. La commission chargée d'examiner ces propositions, choisit pour son organe M. Roy, et nous nous bornerons à parler des questions essentielles exposées et discutées dans le travail de cet habile rapporteur.

Tout en reconnaissant que les comptes étaient généralement présentés dans une bonne forme, M. Roy demandait d'abord qu'à l'avenir ceux de chaque ministère et administration fussent accompagnés d'une analyse raisonnée où seraient énoncés les principaux objets de dépense, les conditions et prix des marchés, les consommations effectuées, et puis rappelant qu'il est de règle fondamentale dans l'administration des finances que tout payement doit être fait par le trésor sur le vu seulement de l'ordonnance signée par le ministre du département que la dépense concerne, il constatait que, d'après les états distribués, le trésor se trouvait en avance, au 1er janvier 1819, de 139 millions déboursés par lui, sans que la formalité préalable de l'ordonnance eût été remplie. Or, il était impossible à la chambre, en réglant définitivement les budgets, de léga-

liser des payements qui ne reposaient pas sur la responsabilité des ministres ordonnateurs. Aussi, en insistant pour qu'une négligence susceptible d'entraîner les plus graves désordres ne se reproduisît plus, le rapporteur au nom de la commission proposait de prescrire qu'il fût rendu à la prochaine législature un compte définitif de toutes les dépenses non encore ordonnancées, bien que payées au 1er janvier 1819.

Parmi les dépenses extraordinaires ou urgentes, pour lesquelles des suppléments de crédit étaient demandés, il en signalait plusieurs qui, contrairement aux dispositions formelles de la loi des finances de 1817, avaient été effectuées et payées sans avoir été préalablement autorisées par ordonnance royale, et rappelant, à ce sujet, les vrais principes sur la matière : « Rien, disait-il, ne saurait dispenser de se conformer à ces règles salutaires : quand la loi a déterminé la limite des sacrifices de la nation, le premier devoir des dépositaires de l'autorité est de régler les dépenses d'après cette limite; les crédits ne peuvent donc être excédés que dans des cas extraordinaires pour des dépenses indispensables et urgentes qui ne pouvaient être prévues au moment où la loi des finances a été faite. Il faudrait renoncer à tout crédit, à tout ordre dans les finances et à tous les bons effets du gouvernement représentatif, si ces vérités n'étaient pas enfin

entendues, et si nous n'arrivions pas à cet état de choses, où un excédant de dépenses, quand il n'a pas été régulièrement autorisé dans les circonstances extraordinaires dont nous venons de parler, soit un événement grave sur lequel se fixe toujours l'attention de la chambre. » La commission néanmoins reconnaissait l'utilité de toutes les dépenses effectuées au delà des crédits législatifs et proposait de les approuver. Mais un article de recette de 1,017,614 fr. provenant de l'emploi en reports sur rentes de fonds appartenant au trésor, fut surtout de sa part l'objet d'un blâme sévère. Nous croyons devoir rappeler les débats que souleva cette opération, parce qu'elle a été depuis lors invoquée comme un précédent pour justifier des négociations du même genre et qu'il est bon de savoir la façon dont elle fut alors appréciée par les hommes les plus compétents pour la juger.

Nous avons dit qu'en déterminant les conditions de l'emprunt par souscription publique, le ministre avait divisé les versements en sept échéances de mois en mois et offert un escompte de 5 p. 100 pour tous les payements qui seraient effectués avant les termes fixés. D'un autre côté, contrairement à ses statuts, la banque avait en même temps mis à la disposition des souscripteurs, pour trois mois et moyennant aussi l'escompte de 5 p. 100, jusqu'à concurrence de 100 millions sur le dépôt fait par

eux dans ses caisses de leurs certificats d'emprunts. Quantité de souscripteurs trouvant avantage à user de cette double facilité avaient fait leur versement par anticipation. Aussi le trésor avait eu bientôt en caisse plus de fonds qu'il ne lui en fallait pour ses besoins présents, et le ministre, pour rentrer dans ses frais d'escompte, n'avait rien imaginé de mieux que de rendre à la circulation le numéraire dont il était encombré en l'employant à des opérations de report. Outre l'avantage de procurer au trésor un bénéfice par ce mode d'emploi, M. Corvetto avait espéré y trouver aussi celui de soutenir le prix de la rente, et en effet, 37 millions, mis ainsi au service de la spéculation pendant trois mois, n'avaient pas peu contribué à l'élévation des cours qui étaient montés un instant jusqu'à 80 francs. Mais la banque, non contente d'avoir avancé 100 millions aux souscripteurs de l'emprunt, avait encore reçu à l'escompte, contrairement aussi aux prescriptions formelles de la loi du 24 germinal an II, 27 millions d'effets de circulation émis avec le concours de plusieurs maisons françaises par un spéculateur hollandais nommé Beerenbrok. Bien que toutes ces avances fussent garanties par des dépôts de rentes ou des reconnaissances de liquidation, leur profusion n'avait pas tardé cependant à mettre la banque dans la gêne. Comparant alors ses ressources avec ses engagements, cet établisse-

ment avait compris que, pour se réserver les moyens de payer ses propres billets et éviter une catastrophe, il lui fallait au plus vite resserrer les escomptes. En conséquence il en avait réduit les délais de quatre-vingt-dix jours à quarante-cinq. Mais cette résolution prise le 30 octobre, veille de la liquidation, avait jeté le désarroi sur la place et mis dans le plus grave embarras un grand nómbre de maisons de commerce qui avaient accepté d'excellents papiers à quatre-vingt-dix jours avec la confiance de pouvoir les faire escompter à cette date; d'un autre côté, le spéculateur Beerenbrok, obligé de se défaire à tout prix de 5 millions de rentes dont il était porteur, avait précipité la crise en les jetant sur le marché, déjà chargé de celles qu'avait fait mettre en vente la Prusse, et la panique s'en mêlant, les cours étaient tombés à 60 fr. Ce n'était pas là pour le trésor le moment de cesser les reports. Bien au contraire, pour venir au secours de la place il avait dû les augmenter, et même, de concert avec une association de banquiers, acquérir pour son propre compte près de 3 millions de rentes. Ces achats, sans aucun doute, avaient dégagé le marché et y avaient ramené un peu de calme. Mais ils n'en étaient pas moins irréguliers et ne pouvaient se justifier que par la nécessité où s'était trouvé le ministre de les faire pour pallier le mal occasionné par les premiers reports. Aussi, M. Roy, après

avoir rappelé ces diverses opérations, crut-il devoir s'exprimer à leur égard de la façon suivante : « Puissent-elles, dit-il, consacrer pour toujours cette vérité, que les dépositaires de la fortune publique ne doivent en disposer que pour les usages autorisés par la loi ; qu'ils n'en sont pas les dispensateurs arbitraires et doivent, non-seulement demeurer étrangers à tous ces jeux de bourse qui ne paraissent élever un moment un édifice brillant que pour écraser bientôt de sa ruine ceux qui ont eu l'imprudence d'y chercher un asile, mais aussi s'abstenir de toutes ces affaires et négociations irrégulières qui, en risquant d'entraîner les désordres financiers les plus graves, exposent dans tous les cas l'administration publique à la calomnie et à la déconsidération. » Enfin, pour augmenter les garanties de bon ordre dans la gestion des finances, M. Roy demandait une meilleure organisation du trésor public où, malgré des modifications nombreuses récemment introduites, le service de la comptabilité surtout ne répondait pas suffisamment aux exigences du gouvernement représentatif : il réclamait également une nouvelle définition et un accroissement des attributions de la cour des comptes qui, créée pour les besoins du régime impérial, n'étant rattachée aux chambres par aucun lien et ne recevant communication ni des comptes dans leur ensemble, ni des états généraux des crédits législatifs, était

sans moyens pour reconnaître si ces crédits n'avaient pas été dépassés, ou s'assurer que l'emploi des fonds avait été fait conformément à leur destination.

C'était la première fois que la chambre était appelée à arrêter les comptes par une loi spéciale, et qu'elle était munie de tous les documents propres à en éclairer l'examen; aussi sur plusieurs points les débats furent-ils longs et animés.

Les deux emprunts contractés l'année précédente, furent d'abord, de la part de MM. Casimir Périer et Benjamin Constant, l'objet des plus vives critiques : M. Casimir Périer reprocha à M. Corvetto d'avoir distribué l'emprunt par souscription publique d'une façon abusive, et à l'imitation de ce serviteur de l'Évangile : *Facite vobis amicos de mammona iniquitatis.* Ainsi, bien que l'avis primitivement inséré au *Moniteur* portât qu'il serait délivré jusqu'à concurrence seulement de 14,600,000 fr. de rentes, néanmoins il en avait été réparti plus tard 325,000 en sus, lorsque déjà les cours étaient en grande hausse, ce qui avait constitué, au profit des derniers élus, un vrai cadeau de 6 à 7,000 francs pour chaque 500 francs de rente. Mais la concession du second emprunt à MM. Hope et Baring méritait surtout le blâme le plus sévère; cette concession avait été faite sans publicité ni concurrence malgré les prescriptions formelles du législateur à cet



égard, et aussi à des conditions préjudiciables pour le trésor, puisque, en réalité, avec tous les avantages accordés aux deux concessionnaires, le prix n'était plus que de 62 francs au lieu de 67 portés au contrat, et que le jour où ce contrat avait été signé la rente était à 69. Un bénéfice de près de 30 millions avait été ainsi abandonné aux étrangers, et en vérité les considérations politiques invoquées à l'appui du marché fait avec eux n'étaient pas assez sérieuses pour motiver un pareil sacrifice des deniers publics, d'autant mieux que, dès le 25 mai, une association puissante offrant toutes les garanties de solvabilité que pouvaient exiger les cabinets alliés, avait demandé à entrer en concurrence. Quant à la hausse exagérée, dont les conséquences devaient être si défavorables, c'est à tort, dit M. Laffitte, président du conseil d'administration de la banque de France, qu'on prétendait en rejeter la responsabilité sur cet établissement. Toutes les opérations auxquelles s'était livrée la banque avaient été régulières et conformes à ses statuts. Sans doute, quand elle avait vu arriver la crise, elle avait dû réduire ses avances, et il était résulté de cette restriction une gêne fâcheuse pour le commerce, mais elle ne pouvait agir autrement sans risquer de se perdre elle-même. C'était en réalité l'administration des finances qui était la cause de tout le mal. Non contente d'avoir concédé l'emprunt à des conditions

trop favorables pour les prêteurs, elle était encore venue en aide à la spéculation, en mettant à son service les fonds de l'État; et le ministre qui la dirigeait alors était le seul et vrai coupable.

MM. Pasquier, Lainé, Decaze défendirent avec énergie les actes de leur ancien collègue absent contre des reproches qui ne leur semblaient pas exempts de passion et de rancune. L'emprunt par souscription publique, dirent-ils, avait été contracté avec une publicité et une concurrence complètes, et M. Casimir Périer lui-même lui avait donné son assentiment dans une brochure publiée au moment où il avait été ouvert. Cet emprunt, distribué entre plus de deux mille parties prenantes, avait eu l'excellent résultat de populariser la rente, et sa répartition de laquelle avaient seuls été exclus des étrangers ou des intrigants bien connus, avait été faite sur des bases aussi équitables que possible, proposées par les plus notables commerçants de Paris. En attaquant à présent cette répartition, certaines personnes ne faisaient que démontrer l'inégalité des proportions qui avaient pu exister à leur profit, comparativement aux parts obtenues par la grande majorité des souscripteurs. A la vérité, il avait été émis 325,000 fr. de rentes de plus qu'il n'avait été annoncé; mais c'était par suite d'une erreur qu'était venue régulariser une ordonnance royale, et la livraison de toutes les rentes s'était faite simultanément. Quant au se-

pris une part, et que, parmi les autres concessionnaires, s'en trouvaient plusieurs qui attaquaient aujourd'hui l'opération avec le plus de vivacité, il ajouta : « Je ne sais pas jusqu'à quel point on doit louer la franchise de ceux qui blâment plus que sévèrement une opération à laquelle ils ont participé volontairement : quant à moi, je déclare que je n'y aurais pris aucune part, si j'avais pu avoir le moindre doute sur la légalité, sur la convenance, sur la loyauté qui ont présidé à la conclusion de cette opération, aussi bien qu'à celle de l'emprunt par souscription publique. »

Puis il démontra que les deux emprunts avaient été concédés à leur juste prix, et que ce prix était en rapport avec la situation de la place : que les offres posthumes et les récriminations de la compagnie française, avaient produit tout le mal en rendant les cabinets alliés plus exigeants sur les termes du payement ; qu'à l'approche de l'époque à laquelle il fallait acquitter 30 millions par mois, la banque voyant ses caisses se vider, et ses réserves diminuer d'un million par jour, avait dû nécessairement restreindre ses escomptes, qu'il en était résulté une dépréciation rapide de la rente, et que la plupart des spéculateurs s'étaient trouvés, par suite, dans l'impossibilité de tenir leurs engagements. Alors les principaux négociants et banquiers, MM. Laffitte et Casimir Périer en tête, avaient fait les efforts et les

sacrifices les plus honorables pour arrêter les progrès du mal : mais nul remède n'avait été plus efficace que la prolongation des délais de payement, consentie par les cabinets alliés. Aussitôt l'argent cessant de sortir, avait reflué vers la banque, et bientôt cette dernière avait pu reprendre ses escomptes accoutumés, preuve bien évidente que la crise provenait surtout de ce que les termes de payement avaient été fixés à des époques trop rapprochées. On peut donc prévoir ce qui serait infailliblement arrivé, dit M. Delessert en terminant, si l'offre de tout payer comptant avait été acceptée, et quel eût été le sort des maisons qui auraient pris un engagement aussi inconsidéré.

Le débat sur lequel nous avons cru devoir insister, à raison de l'importance des faits et du retentissement qu'ils eurent alors, fut clos par ce discours. Pour conclure aussi nous-mêmes, disons qu'en ce qui concernait l'emprunt par souscription publique, le ministre avait eu le tort grave de ne pas déterminer d'avance les garanties à exiger des souscripteurs, et le mode dont l'emprunt serait distribué parmi eux ; double précaution, dont l'une aurait pu écarter les intrigants, qu'il fallut éliminer ensuite, et l'autre, prévenir tous les reproches de favoritisme et de partialité dans la répartition : qu'en concédant à MM. Hope et Baring. l'emprunt destiné à solder les contributions de

guerre, le gouvernement avait cédé aux considérations politiques et financières les plus sages ; mais que le ministre des finances, sous la surveillance duquel était placée la banque, avait gravement manqué à ses devoirs, en laissant cet établissement se livrer à des spéculations évidemment prohibées par ses statuts, et qu'il y avait manqué plus encore en employant, comme il l'avait fait, les fonds disponibles du trésor. En effet, dépositaire et administrateur de ces fonds, un ministre des finances doit s'abstenir de les engager dans des spéculations de bourse, qui toujours donneront lieu à des interprétations fâcheuses ; et d'ailleurs le trésor étant le plus grand capitaliste de l'État, son intervention sur le marché public ne peut y produire que des hausses ou des baisses factices, et par conséquent en éloigner la confiance sans laquelle ne peut se maintenir le crédit public. Mais après avoir exprimé ce jugement sur des actes spéciaux, nous devons reconnaître les grands services rendus à l'État par M. de Corvetto pendant trois années d'une administration aussi difficile que laborieuse, et rendre, comme le firent alors MM. Duvergier de Hauranne et Decaze, un hommage complet à son mérite, à sa parfaite intégrité et à la droiture de ses intentions.

Le projet de loi ministériel en arrêtant définitivement les dépenses des années 1815, 1816, 1817,

ne faisait aucune mention des recettes afférentes à ces trois exercices, et en augmentant de 47 millions les crédits de 1818, il ne déterminait pas non plus les ressources au moyen desquelles il serait pourvu à ce supplément de dépenses. Le ministre s'était borné à dire dans l'exposé des motifs, que toutes les dépenses non encore acquittées au 31 décembre 1818 seraient portées au budget de 1819, et que les 35,352,000 francs à recouvrer sur 1818 y figureraient également comme recette.

Cette façon de procéder soulevait deux questions importantes, d'abord celle de savoir si les ressources aussi bien que les dépenses d'un exercice ayant été fixées législativement, il suffisait que la loi portant règlement définitif de cet exercice statuât seulement sur les dépenses; puis s'il était régulier que les restants à percevoir ou à solder sur les exercices non encore clos, fussent reportés au budget de l'exercice courant, pour en devenir partie intégrante.

La commission avait abordé ces deux questions, et par l'organe de son rapporteur, elle avait fait observer, sur la première, que l'omission des recettes dans le projet de loi était absolument contraire aux prescriptions de la loi du 25 mars 1817, qui disposait en termes formels que le compte général du budget établirait par exercice et en même temps par nature de recette et de dépense, la comparaison des évaluations des budgets avec le pro-

duit net des contributions et les payements effectués; que d'ailleurs il n'importait pas moins d'examiner et régler les recettes que les dépenses, et qu'il serait par trop extraordinaire que la chambre maîtresse suprême d'accorder ou de refuser l'impôt, n'eût pas le droit d'en vérifier l'emploi et de constater s'il ne restait pas, sur les produits précédemment accordés, un excédant applicable aux nouvelles dépenses.

Sur la seconde question, la commission avait ajouté que c'étaient les restants à percevoir ou à solder, sur les exercices définitivement réglés, qui pouvaient être reportés aux exercices courants, et que le budget de 1818, n'étant susceptible encore que d'être modifié provisoirement, la mesure proposée semblait annoncer l'intention de substituer la comptabilité par année ou par gestion, à celle par exercice; qu'un pareil système en appropriant au trésor le procédé d'une maison de banque, rendrait sans doute plus facile la rédaction d'un compte annuel présentant seulement les faits qui auraient eu lieu dans le cours de douze mois; mais qu'au point de vue plus large de la bonne gestion des finances, il offrirait de graves inconvénients ; qu'en effet, les recettes et les dépenses d'un exercice ne pouvant s'effectuer qu'en partie dans le courant de 365 jours, chaque budget devrait ainsi à la fin de l'année aller se fondre pour les portions non encore réalisées dans celui de l'année suivante; qu'il deviendrait

très-difficile, au milieu de cette confusion, de constater exactement les résultats propres à chaque année, et que la barrière qu'opposait à l'exagération des dépenses le compte par exercice, en obligeant constamment les ordonnateurs à comparer ces dépenses avec le chiffre des crédits alloués, se trouverait ainsi détruite.

En conséquence la commission avait proposé de substituer aux quatre articles du projet de loi présenté par le ministre, une série de dispositions qui arrêtaient définitivement les recettes et dépenses des exercices 1815, 1816, 1817, prescrivaient la tenue d'un compte à part pour tous les payements à faire sur ces exercices, portaient les recettes à effectuer encore, au compte de l'exercice courant, et rectifiant provisoirement le budget de 1818, annulaient 15 millions de crédits et en accordaient 57 millions de nouveaux.

Sur le premier point, M. Bérenger, conseiller d'État, se borna à faire observer que le ministre ne pouvait être soupçonné d'avoir eu l'intention de soustraire les recettes à l'examen de la chambre, puisque l'état de ces recettes se trouvait constaté de la façon la plus détaillée dans les comptes produits conformément aux prescriptions de la loi de 1818, comptes sur lesquels la chambre pouvait prendre telles résolutions qu'elle jugerait opportunes. En présence de ce droit absolu, il avait donc paru su-

perflu de faire légitimer par un second vote une perception qui avait déjà été autorisée par la loi. Mais les motifs donnés par M. Bérenger n'étaient pas acceptables; car il était évident que le budget se composant de recettes et de dépenses, les unes aussi bien que les autres devaient être comprises dans le règlement fait en fin d'exercice, et la chambre donna raison à sa commission des comptes en arrêtant législativement le chiffre des recettes des exercices 1815, 1816, 1817.

Quant au reproche de vouloir substituer la comptabilité par gestion à celle par exercice, M. Louis voulut y répondre lui-même. Il expliqua que la comptabilité avait deux éléments : d'abord, les comptes par exercice exigés par la loi, qui, destinés à être produits devant le corps législatif, présentaient; en regard des prévisions budgétaires, tous les faits connus de l'exercice en recette et en dépense. Ces comptes essentiels étaient rigoureusement tenus, et l'administration n'avait nulle intention de les supprimer. Mais, afin de mettre encore plus d'ordre et de clarté dans la gestion des deniers publics, M. Corvetto avait cru devoir introduire pour l'usage spécial de l'administration, les comptes par gestion qui, analogues à ceux tenus par les négociants, étaient plus démonstratifs que les comptes d'exercices et venaient les appuyer et en prouver l'exactitude. Cette double comptabilité avait donc un

avantage incontestable, et M. Louis profita de cette occasion pour rendre un juste hommage aux nombreuses améliorations introduites par M. Corvetto dans l'administration des finances. La comptabilité par exercice était pratiquée dans toute sa rigueur comme comptabilité budgétaire; à côté d'elle fonctionnait comme mécanisme administratif la comptabilité par gestion. Il y avait la double garantie d'ordre et de contrôle et les observations si claires de M. Louis, ayant donné satisfaction complète à la commission, la discussion ne fut pas poussée plus loin.

Toutes les dispositions relatives aux budgets de 1815, 1816, 1817, ayant été votées, la chambre passa à l'examen des suppléments de crédits demandés pour 1818, et deux de ces suppléments donnèrent lieu à des débats que nous croyons devoir rappeler.

Le premier, s'élevant à 5 millions, concernait les frais de négociation. La commission avait proposé de le réduire à 4 millions, et de faire porter l'économie sur les primes d'encouragement allouées aux receveurs généraux. M. Louis combattit vivement cette réduction. Il expliqua que chaque année il intervenait entre le ministre et les receveurs généraux un arrangement pour déterminer les époques et conditions auxquelles seraient versés au trésor les produits recouvrés par ces agents. S'ils les versaient avant les termes fixés, des

primes leur étaient données, à titre de bonification; si, au contraire, ils étaient en retard, ils devenaient débiteurs d'intérêts envers le trésor. Il y avait donc là une sorte de forfait au moyen duquel un profit était assuré à leur célérité et un préjudice infligé à leur négligence. Les avantages d'un pareil système étaient immenses, et à aucune époque, ni dans aucun pays les contributions n'étaient rentrées avec plus de rapidité et d'exactitude. Mais au milieu de tous les travaux qui l'absorbaient, le ministre des finances avait omis, au commencement de 1818, de faire pour l'année le règlement d'usage, et plus tard il s'était borné à écrire aux receveurs généraux que les conditions seraient les mêmes que pour 1817. Or, à la fin de l'année, on s'était aperçu qu'à raison de circonstances diverses et spéciales, les prévisions pour ce service seraient dépassées d'un million, et dans son désir de ne pas excéder le crédit législatif, le ministre avait cherché à rentrer dans cette somme en la mettant à la charge des plus gros receveurs généraux : « Ces derniers ainsi frappés ont réclamé, dit M. Louis, et assurément ils en avaient le droit. Toutefois, ils avaient obéi; mais ils avaient contre eux la force, et l'administration n'avait pas la justice pour elle. Ce qu'ils écrivaient était si clair et si péremptoire qu'il n'y avait rien à répondre. J'étais fort embarrassé; je ne pouvais leur dire, taisez-vous et cachez vos raisons. Cette position était des plus

difficiles. En pareil cas, comment témoigner de la rigueur ; elle est cependant souvent indispensable, et vous savez que parfois je la porte jusqu'à la dureté. » Bref le million que proposait de retrancher la commission, était destiné à restituer aux receveurs généraux la somme qui leur avait été indûment retenue, et M. Louis ajoutait : « Si le supplément de crédit n'est pas accordé, je manque à la parole donnée par mon prédécesseur, je débute par un acte qui me fait perdre la confiance des comptables; je perds le droit d'être sévère, parce que j'ai cessé d'être juste. Or, la sévérité, Messieurs, c'est l'économie, et c'est comme économie que je vous demande le supplément de fonds contesté par la commission : car si vous sortez du système que je vous ai exposé, les pertes ne seront plus pour les comptables, ni les avances pour le trésor; mais ce sont les dommages qui seront exclusivement pour nous. »

Ces paroles si sensées, l'énergie, l'accent de conviction avec lesquels elles furent dites, entraînèrent le vote de la chambre et, malgré de nouvelles observations de M. Roy, le million demandé fut accordé.

L'autre crédit, qui était relatif à une somme de 1,600,000 francs employée, en dehors de toutes les prévisions budgétaires, à solder les frais d'une expédition à Cayenne et au Sénégal, souleva une question de responsabilité ministérielle. M. Casimir Périer représenta que cette expédition était depuis

longtemps projetée, que les moyens d'y subvenir auraient pu être demandés à la précédente session, que même, sans inconvénient, l'exécution aurait pu être retardée encore d'une année, de façon à mettre le corps législatif à même de se prononcer sur sa convenance, et que la conduite du gouvernement dans cette circonstance était d'autant plus répréhensible qu'il ne s'agissait pas là d'une dépense purement accidentelle; qu'en effet une allocation de 2,400,000 francs était proposée au budget de 1819, pour le même objet, et que cette allocation ne serait probablement pas la dernière.

Dans sa réponse, M. Portal, ministre de la marine, donna les détails les plus précis sur l'utilité de l'expédition et les raisons qui avaient déterminé son prédécesseur à ne pas en différer l'exécution. La dépense autorisée d'ailleurs par ordonnance royale avait donc été faite dans un de ces cas extraordinaires et urgents, prévus par l'art. 132 de la loi de 1817, et le ministre demandait qu'en la ratifiant, la chambre déchargeât son prédécesseur de la responsabilité à laquelle le soumettait l'art. 151 de la même loi. Mais MM. de Chauvelin, Villèle, Benjamin Constant s'y opposèrent en se fondant sur ce que cette décharge pouvait être accordée seulement par la loi qui réglerait le budget de 1818. Suivant eux, il était juste d'allouer le crédit demandé, parce que la dépense avait été faite, mais il ne serait pos-

sible d'en apprécier complétement la convenance qu'après la production de comptes, et jusqu'alors la responsabilité devait rester tout entière. MM. de Serres et Pasquier combattirent cette doctrine. Rien de mieux, dirent-ils, s'il s'agissait d'une dépense prévue au budget, dont l'utilité a été par conséquent admise par le législateur et pour laquelle le ministre prétendrait que le crédit précédemment accordé a été insuffisant. C'est alors en fin d'exercice qu'on devrait juger s'il s'est trompé ou non. Mais ici il s'agit de statuer sur le principe et non sur l'exécution d'une dépense extraordinaire qui, faite en dehors des prévisions budgétaires, a dû, aux termes de la loi, être soumise à l'approbation de la chambre dans sa plus prochaine session. C'est donc actuellement que la chambre est appelée à examiner les motifs qui ont dirigé la conduite du ministre et qu'elle doit exprimer son blâme ou son assentiment. Mais cette question une fois résolue, restera à savoir si la dépense a été exécutée régulièrement et avec économie. C'est ce dont les comptes seuls pourront faire foi, et la responsabilité du ministre, à cet égard, restera entière jusqu'à ce qu'ils auront été approuvés par la chambre. Ces choses, ajoutait M. de Serres, étaient trop évidentes pour avoir besoin d'être démontrées; si elles étaient mises en question, c'est qu'on était plus ou moins à l'école en matière de finances et que le

gouvernement représentatif était nouveau en France. Raison parfaitement vraie et dont la chambre donna la preuve en se refusant, malgré les excellents arguments de M. de Serres, à consentir la décharge de responsabilité demandée en faveur du précédent ministre de la marine. Mais dans la même séance, elle vota un article portant qu'à l'avenir toutes les ordonnances royales ayant autorisé des payements pour des dépenses extraordinaires et urgentes, dans les cas prévus par les art. 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817, seraient portées aux chambres lors de leur plus prochaine session pour y être converties en loi, avant le règlement définitif des budgets antérieurs. La mise en pratique de cette disposition devait donner raison à la doctrine exposée d'une façon si logique par le garde des sceaux. Désormais les crédits étant séparés des comptes comme ces derniers l'avaient déjà été des budgets, ils devenaient l'objet d'une discussion spéciale dans laquelle la chambre, appelée à se prononcer sur le principe et le mérite de la dépense, donnerait un vote d'approbation ou de blâme au ministre qui l'avait ordonnancée : plus tard, lors du règlement des comptes, il ne devrait plus rester à statuer que sur la façon dont cette dépense aurait été effectuée.

Non-seulement la commission des comptes avait refondu dans un projet nouveau les propositions ministérielles, mais elle y avait introduit, à titre

d'amendement, diverses dispositions, d'abord celle dont nous venons de parler, puis d'autres ayant pour objet de prescrire qu'il fût donné communication à la chambre, lors de sa prochaine session, des divers comptes propres à éclairer sa délibération, tels que ceux de l'ancien passif des caisses du trésor, de la liquidation de l'ancienne caisse d'amortissement, etc. Bien qu'aux termes de l'art. 46 de la charte, aucun amendement ne pût être fait à une loi s'il n'avait été proposé ou consenti par le roi, la question constitutionnelle ne fut pas soulevée par le gouvernement au sujet de ces diverses modifications, et toutes furent acceptées presque sans opposition. En effet, la pratique et la raison n'avaient pas tardé à démontrer tous les inconvénients de l'art. 46, surtout en ce qui concernait les lois des finances, et déjà, depuis plusieurs années, le gouvernement avait cessé d'en réclamer l'application. Toutefois, en soumettant à la chambre des pairs le projet de loi adopté par la chambre des députés, M. Louis crut devoir, dans son exposé de motifs, faire observer que les changements qu'y avait introduits cette dernière chambre avaient peut-être dépassé les justes limites de l'initiative dont l'usage lui avait été abandonné par la tolérance du souverain ; mais, en présence des devoirs utiles qu'imposaient ces changements, le gouvernement n'avait pas dû hésiter à les accepter. De son côté, M. le comte Garnier, rapporteur à la chambre haute

du projet de loi, insista vivement sur les dangers d'altérer et de détruire par des procédés aussi abusifs une des plus importantes prérogatives de a royauté. Mais les amendements votés par la seconde chambre ayant reçu l'adhésion du gouvernement, il conclut, au nom de la commission dont il était l'organe, à ce qu'ils fussent aussi adoptés par la chambre des pairs. Les observations de M. Garnier sur la question constitutionnelle furent, de la part de plusieurs pairs, l'objet de vives critiques. Elles étaient sans objet, dit M. de Montmorency, puisqu'en dernière analyse, le sort des amendements était toujours subordonné au parti que prendrait à leur égard le souverain, maître de les accepter ou refuser. Le vote libre de l'impôt, ajouta M. Molé entraînait le droit, pour les chambres, de demander la production de tous les documents propres à éclairer leurs délibérations, et le pouvoir royal avait tout intérêt à ne leur opposer, à cet égard, aucune entrave.

Ces paroles ne trouvèrent pas de contradicteurs; la loi fut adoptée à l'unanimité, et la courte discussion à laquelle elle venait de donner lieu, consacra définitivement, au profit des chambres, la faculté d'amender les projets de loi qui leur étaient proposés.

Les dépenses de 1815 venaient d'être réglées à 798 millions; celles de 1816, à 896 millions; celles

de 1817, à 1,037,000,000, et il était probable que celles de 1818 atteindraient le chiffre de 1 milliard 155 millions y compris cependant 121 millions pour frais de perception, frais qui, jusqu'alors, ainsi que nous l'avons vu, n'avaient pas figuré au budget.

Cette augmentation successive des dépenses avait eu pour cause principale l'accroissement de la dette publique, portée, en quatre années, de 63 millions à 192 millions, y compris 18 millions pour les intérêts des reconnaissances de liquidation. Mais la France avait rempli tous ses engagements vis-à-vis de l'étranger, elle n'avait plus à faire face aux frais d'entretien de l'armée d'occupation ; ses charges annuelles se trouvaient ainsi diminuées de près de 300 millions, et désormais le grand-livre de la dette publique pouvait être fermé. Aussi, en soumettant à la chambre le projet de budget pour 1819, M. Louis eut-il à se féliciter de ce que les crédits qu'il était chargé de demander pour le service de l'année courante, concernaient exclusivement des dépenses nationales, et de ce que les tributs payés par le pays n'entreraient plus au trésor que pour en sortir au profit des contribuables. Néanmoins, ces crédits devaient encore s'élever, pour 1819, à 889 millions, soit 232 millions pour la dette publique et l'amortissement, 34 millions pour la liste civile, et 623 millions pour les divers départements ministériels. Cette dernière somme excédait de 46 millions celle votée

en 1818 pour le même emploi. Mais 13 millions précédemment compris dans les frais de l'occupation étrangère pour entretien des casernes et places fortes, ne constituaient pas une dépense nouvelle; 20 millions étaient demandés par le ministre de la guerre pour rendre plus forte la situation défensive de la France, en rapprochant les légions de leur complet sur le pied de paix de 193,000 hommes, en renouvelant une partie du matériel et en approvisionnant les arsenaux; les 13 millions de surplus, répartis entre les divers ministères, étaient indispensables pour y assurer la marche convenable des services. Ainsi les rapports de la France étant rétablis avec toutes les puissances, il fallait assurer à ses représentants près les diverses cours, les moyens d'y tenir un rang conforme à sa grande position en Europe. Ainsi, nombre de routes, de canaux, d'églises et autres édifices publics depuis longtemps négligés, se trouvaient dans un état de délabrement auquel il était essentiel de porter le plus prompt remède. Il convenait également de poursuivre les entreprises de colonisation heureusement commencées en 1818, à Cayenne et au Sénégal. Le service de la dette flottante exigeait aussi un supplément de 2 millions. Mais les charges publiques ne pouvaient plus que décroître à l'avenir, et parmi les causes qui devaient en amener la diminution, le ministre indiquait l'action de l'amortissement sur la dette publique, les

extinctions des pensions militaires, les conditions meilleures qu'il serait possible d'obtenir dans les marchés et entreprises, grâce aux garanties offertes par le régime représentatif, et enfin les économies à introduire dans l'ensemble des frais d'administration.

Jusqu'alors, les recettes avaient été comprises dans la même loi que les dépenses. Mais M. Louis crut devoir les propser dans un projet de loi spécial, et en soumettant ce projet à la chambre, il exprima la confiance que le produit des taxes existantes suffirait en 1819 pour subvenir aux 887 millions de crédits demandés. Il reconnaissait que la masse des besoins auxquels il était indispensable de pourvoir était trop grande, pour qu'il fût possible de songer encore à modérer les impôts. Mais aucun de ces impôts ne réclamait une plus prompte réforme que la contribution foncière, si inégalement répartie. Déjà, l'année précédente, la chambre avait demandé à être saisie, dans la session de 1819, d'un nouveau projet de répartition, basé tout à la fois sur les résultats obtenus par le cadastre et sur les renseignements qu'aurait pu se procurer l'administration. Ce travail avait été exécuté, mais d'une façon trop rapide pour être suffisamment exact, et un nouvel ajournement était indispensable; d'ailleurs il fallait renoncer à l'espoir d'arriver à une répartition complétement et constamment équitable,

et tous les efforts devaient tendre à alléger les départements notoirement surchargés. Aussi le gouvernement avait-il renoncé à l'idée de dégrever les uns en surimposant les autres, et son avis était de procéder par voie de dégrèvement : le trésor en ferait seul les frais, ajoutait M. Louis ; la situation des départements surtaxés serait améliorée sans qu'il en résultât une charge plus considérable pour ceux qui avaient été ménagés, et la gratitude des uns ne serait pas troublée par les regrets et peut-être l'injustice que pourraient éprouver les autres.

Le ministre n'hésitait pas ensuite à reconnaître que les droits d'enregistrement étaient beaucoup trop élevés et que, dans l'intérêt bien entendu de l'État et des contribuables, il serait utile de les réduire. La modération des taxes, disait-il à ce sujet, est, dans certains cas, plus productive que leur exagération. Quant aux impôts indirects, plus en défaveur dans le public à raison de leur mode de perception qu'à cause de l'élévation des tarifs, la régie s'appliquait sans cesse à corriger les sévérités inhérentes à la nature de son service, et l'administration des douanes étudiait, de son côté, un projet de révision de tarifs qu'elle se proposait de soumettre incessamment à l'approbation de la chambre. Bref, le ministre évaluait la somme des produits ordinaires de 1819 à 889 millions, chiffre égal à celui des dépenses, et l'accroissement considérable

|u'avait reçu la dette en 1818, nécessitant un chan-
gement dans le choix des revenus affectés à son
ervice, il proposait d'employer à cette destination
produit des douanes et de l'enregistrement jus-
u'à concurrence de 232 millions. Mais si l'exercice
e 1818 se suffisait ainsi à lui-même, il y avait en-
ore à payer, sur les budgets antérieurs, une somme
e 179 millions. Ce reliquat était balancé, jusqu'à
oncurrence de 137 millions, d'abord par les 35 mil-
ons restant à recouvrer sur 1818, puis par les
onds en caisse ou en portefeuille. Pour solder le
urplus, le trésor pouvait à la rigueur aliéner, soit
es actions de la banque dont il était propriétaire,
oit les rentes qu'il avait achetées pendant la crise,
tout représentant un capital d'environ 72 mil-
ons. Mais cette négociation ne serait faite actuelle-
ment qu'à des conditions défavorables; il valait donc
mieux attendre des circonstances plus propices, et
usqu'alors le ministre croyait qu'il y aurait tout
vantage pour le trésor à émettre des bons royaux.
Cette émission, faisait-il observer, est la première
le ce genre qui ait été soumise à l'approbation de
a chambre; jusqu'à ce jour elles ont toutes été au-
orisées par des ordonnances royales; mais il nous
paru plus constitutionnel qu'elles fussent explici-
ement consacrées et limitées par la loi des finances.
En conséquence, une disposition du projet de loi
autorisait le ministre à augmenter de 49 millions et

à porter jusqu'à 224 millions le capital de la dette flottante, et défendait expressément d'élever, dans aucun cas et sous aucun prétexte, ce capital au delà de ce dernier chiffre. Enfin, après avoir constaté que la caisse d'amortissement avait déjà racheté 9 millions de rentes, et que les bois vendus par elle en 1818 avaient été adjugés à des prix doubles de ceux de l'estimation, M. Louis proposait de l'autoriser à aliéner en sus des 150,000 hectares de bois mentionnés dans la loi du 25 mars 1817, 130,000 hectares environ de broussailles d'un revenu à peu près nul. Cette mesure devait avoir le double avantage en procurant à la caisse d'amortissement un surcroît de ressources, d'activer le rachat de la dette, et en livrant à la culture des terrains presque improductifs, de favoriser le développement de la richesse publique.

Les deux projets de loi furent soumis chacun à l'examen d'une commission spéciale, et cette division ne fut pas, ainsi que nous le verrons, exempte d'inconvénients. En effet, il existe entre les recettes et les dépenses une telle connexité qu'elles ne peuvent utilement être appréciées indépendamment les unes des autres, et que la balance à établir entre elles ne peut être bien faite que par une seule et même commission. S'il y a deux commissions, chacune d'elles risque de prendre, à un point de vue trop exclusif, le travail qui lui est confié, et il existe

alors dans les propositions un désaccord fâcheux pour la marche des débats et la bonne solution des affaires.

La commission chargée de l'examen des dépenses, choisit encore pour rapporteur M. Roy, et fut d'avis d'allouer tous les crédits demandés aux ministères de la justice, des affaires étrangères, de la guerre, de la marine et de l'intérieur. Mais elle proposa diverses réductions au ministère des finances, l'une de 4 millions au chapitre de la dette publique où elle crut trouver une erreur dans le calcul des intérêts des reconnaissances de liquidation; une autre de 1,500,000 francs à l'article des pensions militaires; une troisième de 2,800,000 fr. sur les intérêts de la dette flottante, et la discussion qui eut lieu au sujet de ces intérêts ne justifia que trop ce que nous venons de dire, sur l'inconvénient d'avoir divisé le travail du budget entre deux commissions.

C'était à la commission des recettes, chargée d'étudier toutes les propositions concernant les voies et moyens, qu'il appartenait de soumettre à la chambre les résolutions relatives à l'accroissement de la dette flottante, et son avis devait être favorable à cet accroissement. Mais il rentrait dans les attributions de la commission des dépenses de proposer le chiffre des intérêts de cette dette et, chargée de conclure sur l'accessoire, elle ne crut pouvoir le

faire utilement qu'après avoir examiné et même tranché la question du principal.

Ainsi du tableau détaillé de la dette flottante, il résultait que le capital de cette dette s'élevait à 176 millions, soit 87 millions d'effets à acquitter par le trésor, 37 millions de dépôts, 11 millions de prêts, et 41 millions de créances en compte courant. Mais à cette somme il fallait ajouter, pour avoir le total du passif du trésor, 179 millions, restant à payer sur l'exercice de 1818, et ce total s'élevait ainsi à 355 millions. Quant à l'actif qui comprenait les perceptions encore à faire sur le même exercice 1818, les valeurs en portefeuille, créances et effets publics, il n'était que de 262 millions, et encore fallait-il déduire de cette somme 53 millions consistant en débets de comptables ou avances pour achats de grains, débets et avances qui, à raison du peu de certitude de leur recouvrement, ne pouvaient être comptés que pour mémoire. De plus le ministre croyant inopportun de négocier les rentes ou actions de la banque qu'il avait en portefeuille, ne se trouvait par conséquent avoir à sa disposition que 137 millions pour acquitter les 179 millions dus sur les exercices précédents. C'est pour solder cette différence de 42 millions, qu'il avait demandé l'autorisation d'émettre des bons royaux et de porter la dette flottante à 224 millions.

Mais la commission des dépenses ne fut pas de

cet avis; elle pensa au contraire qu'à côté de la dette inscrite, déjà si élevée, il ne fallait pas en laisser grossir une nouvelle, et qu'au lieu d'augmenter le capital de la dette flottante, il fallait le réduire à 150 millions, en comprenant dans ce maximum un chiffre de bons royaux suffisant pour permettre au ministre de suppléer par des emprunts temporaires, aux retards que pourrait éprouver la rentrée de l'impôt. Elle proposa, à cet effet, d'employer tout l'excédant des revenus de 1819 à continuer le remboursement de l'ancien passif des caisses, qui n'était plus que de 66 millions, et de prescrire la remise par le trésor à la caisse des consignations de 37 millions de dépôts provenant de divers produits dont l'administration, aux termes de l'art. 110 de la loi du 28 avril 1816, devait être confiée à cette caisse. La dette flottante n'étant plus que de 150 millions, un crédit de 7,500,000 francs, devait donc suffire pour en servir les intérêts.

La discussion du budget de 1819 fut longue et laborieuse et, ainsi que nous l'avons fait précédemment, nous nous bornerons à rappeler les incidents et résolutions qui eurent le plus d'importance au point de vue financier et constitutionnel. Jusqu'en 1817, les dépenses proposées aux chambres étaient portées sur un tableau annexé au projet de loi des finances, en masse par grands services publics et sans être divisées ni subdivisées en chapitres et articles. Mais

la loi du 25 mars 1817, ayant décidé que la répartition faite par les ministres, entre les divers chapitres de leur budget particulier, de la somme allouée pour leur ministère serait soumise à l'approbation du roi, le gouvernement en présentant aux chambres le projet de budget de 1818, l'avait fait suivre d'états indiquant la façon dont cette répartition serait faite entre les divers services de chaque département ministériel. Il en avait été également ainsi pour le budget de 1819; toutes les dépenses de même nature étaient comprises dans un même chapitre, et un article spécial y désignait les plus importantes d'entre elles. La chambre se trouvait donc de la sorte mise en situation de connaître d'avance l'emploi détaillé des crédits qu'elle votait; mais en 1818, aussi bien que dans les années précédentes, elle n'avait voté ces crédits qu'en masse par ministère, et, en 1817 une réduction de quelques millions ayant été demandée au budget de la marine avec désignation des services sur lesquels elle porterait, M. de Villèle avait rappelé à la chambre qu'elle ne pouvait statuer sur les détails des dépenses, affecter telle ou telle somme à tel ou tel service, l'accorder ou la refuser pour tel ou tel emploi, et que c'était en masse qu'elle devait accorder, augmenter ou réduire. Mais dans la session de 1819 cette doctrine allait recevoir une grave atteinte, et, après avoir, par la loi de 1817, posé les bases du principe de la spé-

cialité, la chambre devait s'arroger la faculté de voter sur chaque nature de dépense, comme elle venait déjà de s'attribuer définitivement la faculté d'amender les lois.

Le premier vote de la chambre, à ce sujet, eut lieu sur une proposition de M. Chauvelin, demandant une réduction de 150,000 francs sur un article du budget des affaires étrangères intitulé *dépenses accidentelles*. M. Bellart attaqua cette proposition comme étant essentiellement irrégulière et inconstitutionnelle. Il fit observer que s'il était utile que la chambre, pour mieux former son opinion sur l'ensemble des besoins, eût connaissance de la distribution projetée des crédits, elle n'avait cependant à émettre à leur égard que des votes de quotité et qu'il appartenait au roi seul de les répartir d'une façon définitive; que sans doute il était loisible à la chambre de faire sur l'ensemble du budget de chaque ministère telle réduction qu'elle jugerait convenable; mais qu'en appliquant cette réduction à un service spécial elle usurperait les droits de l'administration et sortirait des limites constitutionnelles assignées au pouvoir législatif. Personne n'appuya cette observation, et M. de Villèle, après avoir de nouveau exprimé l'avis que la chambre devait se renfermer dans ses attributions, parce qu'elle en avait plutôt trop que pas assez, vint se contredire lui-même en demandant qu'un crédit de 280,000 fr.

pour la construction d'un hôtel du ministère des affaires étrangères fût l'objet d'un vote et d'un article spécial. Cette proposition, appuyée par M. Roy, fut adoptée ainsi que celle de M. Chauvelin. Le gouvernement n'avait pris aucune part à ce débat. Mais, peu de jours après, il se trouva amené à exprimer aussi son sentiment sur le fond de la question par quelques paroles de M. Benjamin Constant. Ce membre s'étant plaint de ce que la rapidité avec laquelle marchait la discussion ne permettait pas d'examiner chaque article de dépense avec une attention suffisante : « Sans doute, lui répondit M. de Serres, la chambre a le droit, il est même de son devoir de tout examiner, et aucune question ne doit échapper à son attention scrupuleuse. Toutefois il ne faut pas confondre le vote avec l'examen; car, si le devoir de la chambre est d'apprécier les motifs qui peuvent rendre nécessaires les divers services pour lesquels des fonds lui sont demandés, elle ne saurait voter tous les détails de ces divers services. L'exercice d'une pareille attribution serait à la fois impossible et dangereux : impossible, car dès que la chambre, au lieu de voter l'ensemble d'un service, descendrait dans le vote de ses détails, elle ne saurait où s'arrêter, les grands intérêts de l'État seraient perdus de vue et l'année suffirait à peine au travail dans lequel elle serait engagée ; dangereux, car la cham-

bre statuant à l'avance sur chaque objet même le plus minime, il serait vrai de dire qu'elle administrerait, et, ce qu'il y aurait de pire c'est qu'elle le ferait mal. En effet, pour que la responsabilité du ministre, agent exécuteur, soit complète, il ne faut pas que son action soit entravée par une multitude de dispositions de détail; la généralité de la loi doit lui laisser un certain espace et une certaine liberté dans lesquels il ait, suivant l'infinie variété des temps et des besoins, à répondre de son intelligence autant que de sa fidélité; et, à cet effet, la chambre, en fixant le budget d'un ministère, doit se borner à distinguer entre les divers services qui en font partie, et à *déterminer les crédits nécessaires à chacun de ces services.* Mais elle ne saurait se saisir des états de développement qui lui ont été communiqués, pour voter un à un tous les détails dont ils sont remplis et submerger ainsi ses délibérations dans un volume tout entier. »

M. Benjamin Constant s'empressa de prendre acte de cette réponse du garde des sceaux et de constater que la discussion qu'il venait de provoquer contribuerait plus à l'ordre, à l'économie et à l'affermissement des institutions qu'aucune de celles qui avaient eu lieu précédemment. En s'exprimant ainsi, M. Constant n'exagérait pas; car le gouvernement, par l'organe d'un de ses membres les plus importants, venait de reconnaître à la chambre la

faculté d'attribuer chaque crédit à chaque nature spéciale de service, et, bien que de longtemps encore cette attribution ne dût pas être considérée comme légalement obligatoire, elle n'en devait pas moins avoir pour résultat d'engager le gouvernement d'une façon morale, de le resserrer en fait dans des limites plus étroites, et d'augmenter ainsi les garanties de bon ordre et de contrôle.

Le budget du ministère de la guerre fut ensuite l'objet d'une discussion très-vive. M. de Labourdonnaye reprocha à la loi du 10 mars 1818 sur le recrutement d'être essentiellement antimonarchique. L'armée qu'elle a constituée, dit-il, est une armée pauvre, et par conséquent révolutionnaire. Or augmenter encore l'effectif de cette armée en mettant exclusivement à sa tête, ainsi qu'on le fait, des hommes animés du désir de recouvrer les dépouilles que leur ont enlevées les récents traités, c'est vouloir y réveiller l'esprit de conquête incompatible avec la légitimité et soulever de nouveau les appréhensions de l'Europe. La France doit chercher, avant tout, à détruire dans son sein les doctrines subversives d'ordre social qui effrayent à juste titre les gouvernements étrangers, et c'est par les efforts qu'elle y emploiera, par la modération aussi de son système militaire qu'elle pourra parvenir à rassurer l'Europe et y reconquérir l'influence à laquelle elle a droit de prétendre. En con-

séquence, M. de Labourdonnaye demandait une réduction de 22,500,000 francs au ministère de la guerre.

D'un autre côté, M. de Lafayette réclama d'abord la suppression des régiments suisses, dont la dépense était beaucoup plus onéreuse que celle des régiments français; puis un emploi plus développé de la garde nationale, emploi qui permettrait d'avoir un moins grand nombre d'hommes sous les drapeaux. M. de Chauvelin indiqua aussi de nombreuses économies à faire dans la gendarmerie, les frais de bureau, les états-majors. M. Benjamin Delessert proposa de les étendre aux services des vivres, des fourrages et hôpitaux et bâtiments militaires, et proposa en conséquence de réduire de 12 millions l'ensemble des crédits demandés.

M. Benjamin Constant protesta avec énergie contre le discours de M. de Labourdonnaye et demanda à la chambre de ne pas en autoriser l'impression, pour mieux témoigner par son refus combien elle désapprouvait les sentiments qui y étaient exprimés : « Je le demande au nom du pays, dit-il, pouvez-vous ordonner, Messieurs, l'impression d'un discours où il est dit que la France est le centre et le foyer d'un parti révolutionnaire qui menace l'Europe? Non, la France n'est pas révolutionnaire ; elle est éminemment et uniquement constitutionnelle. Je m'oppose à l'impression au nom du respect dû à

une loi rendue, à une loi nationale. Je m'y oppose, au nom de la charte, parce que l'orateur attaque, dans son discours, les droits consacrés par elle, l'égalité d'avancement qu'elle assure à tous nos braves guerriers et à tous les citoyens. » L'impression fut refusée, et le président du conseil, le général Dessoles, prit ensuite la défense des états-majors dont M. de Chauvelin avait demandé la réduction.

Après avoir rappelé qu'ils étaient les précieux débris des états-majors de ces armées puissantes qui avaient versé leur sang sur tant de champs de bataille : « Le sentiment d'économie qui guide sans cesse l'honorable préopinant, ajouta-t-il dans un langage aussi patriotique qu'élevé, ne s'arrêtera-t-il pas devant cet article de dépense? Serait-il du nombre de ceux qui adressent à ces armées le reproche d'avoir été l'instrument employé dans des guerres injustes pour opérer ces conquêtes dont le seul résultat a été d'attirer les plus grands malheurs sur notre patrie? Non, messieurs, dans ces immenses entreprises, justes ou non, ce qui leur appartient uniquement, c'est la gloire militaire qui les couvrit de tout son éclat, et c'est là, sans doute, une portion d'héritage trop honorable pour qu'au milieu de nos malheurs nous songions à la répudier. N'y a-t-il donc pas de l'équité à recueillir tous ces hommes qui furent l'honneur de la France et peuvent encore en des jours de péril, fonder sa sécurité. S'ils sont

trop jeunes pour obtenir leur retraite, faut-il les repousser d'une carrière qu'ils ont honorablement parcourue, et n'est-il pas aussi juste qu'utile de se les rattacher pour pouvoir disposer au besoin de leur talent, de leur courage et de leur expérience. »

Mais nul ne défendit avec plus de raison, d'autorité et d'éloquence les allocations demandées par le gouvernement au budget de la guerre que le ministre de ce département, l'illustre maréchal Gouvion Saint-Cyr. Il fit observer que la loi du 10 mars 1818, en fixant le contingent de paix à 240,000 hommes, avait constitué le système militaire de la France, uniquement au point de vue de la défense du sol national; mais que l'armée organisée sur le pied de paix étant un cadre destiné à recevoir et à protéger le développement de plus grands moyens de défense, l'état-major, le génie, l'artillerie, en un mot tout ce qui ne s'improvisait pas devait être maintenu et porté au complet : qu'il devait en être de même des corps d'officiers de régiment par la raison que si quelques mois suffisaient pour faire un soldat, c'était seulement par un service continuel que les officiers pouvaient acquérir et conserver l'habitude et l'expérience du commandement. Il ajouta que l'intention du gouvernement était de laisser constamment en congé de 60,000 à 70,000 hommes; mais qu'un effectif sous les drapeaux de 170,000 hommes était indispensable

pour les besoins du service ordinaire; qu'il importait également de combler au plus tôt le vide des arsenaux, de réparer les places fortes frontières, négligées sous le précédent régime parce qu'elles se trouvaient alors presque toutes au centre de l'empire, et d'en construire de nouvelles pour remplacer celles qui avaient été enlevées en 1814 et en 1815 ; que la garde nationale était animée de sentiments excellents et avait été admirable de dévouement à l'époque des malheurs de la patrie; mais qu'il était impossible d'exiger d'elle un service prolongé et que partout elle demandait à être déchargée d'une partie des obligations gênantes et onéreuses auxquelles elle était astreinte : que, sans doute, l'Europe était en paix, mais que toutes les puissances cependant étaient en train d'organiser leurs moyens de défense et que si la France seule restait en arrière n'ayant qu'une armée permanente insuffisante, elle ne serait plus d'aucun poids dans la balance de l'Europe : « Messieurs, dit-il, en finissant, la question qui nous occupe n'est pas celle de savoir si vous devez ou non augmenter l'armée française : ce dont il s'agit, ce qui fait le véritable objet de votre débat, c'est de savoir si la France doit avoir ou non une armée; j'ai peine à croire que cette question soit l'objet d'un doute sérieux. On vous a dit que l'Europe vous avait délivrés deux fois : Messieurs, ne lui demandons rien de plus.

dispensons-la de nous protéger. Personne n'est plus convaincu que moi des loyales et pacifiques intentions de ses souverains; mais enfin le repos et la sûreté de la France ne doivent dépendre de la loyauté de personne. C'est de la fermeté de son attitude et de la sagesse de son roi que la France doit attendre et se promettre la paix. Ne lui imposez pas la triste et honteuse nécessité de promener sans cesse, chez les peuples étrangers, des regards inquiets pour y chercher les chances de sa destinée. Ce serait un mauvais moyen de calmer au dedans ces agitations, ces ardeurs qui sont la véritable source des désordres. Vous voulez, nous devons tous vouloir que la France ne soit jamais menaçante, faites qu'en aucun cas elle ne puisse jamais se croire menacée; sa sûreté est là aussi bien que sa dignité. »

Ces belles et patriotiques paroles furent accueillies par les applaudissements d'une partie de la chambre, mais la droite, par hostilité pour le cabinet; l'extrême gauche, par défiance de la royauté, dont elle ne voulait augmenter ni l'autorité ni le prestige; plusieurs membres, enfin, par esprit d'économie, et convaincus qu'il ne pouvait être opéré de sérieuses réductions qu'au budget de la guerre, votèrent en faveur d'un amendement de M. de Salis, qui diminuait de 8 millions le crédit total demandé par ce ministère, et cet amendement fut adopté par 125 voix contre 98.

Mais si la chambre avait le droit incontesté et incontestable de réduire les crédits demandés par le gouvernement, pouvait-elle aussi les accroître de sa propre initiative. Cette question fut soulevée au sujet d'un amendement de MM. Duvergier de Hauranne et Laisné de Villevêque, qui, préoccupés l'un et l'autre de la nécessité de porter un prompt remède à l'état de décadence dans lequel était tombée la marine française, proposèrent d'augmenter de 5 millions le crédit demandé pour la solde et les approvisionnements de la flotte.

M. Roy réclama la question préalable. Toutes propositions de dépense ou d'augmentation de dépense, dit-il, introduites par des députés, tendent à déplacer la chambre et le gouvernement de leur situation respective et peuvent avoir les plus graves inconvénients. Le roi est l'administrateur suprême du royaume et c'est à lui exclusivement qu'il appartient de déterminer les divers actes d'administration que l'intérêt de l'État commande. La dépense est la conséquence de ces actes, et quand elle est proposée au nom de la couronne et consentie par la chambre, chacun reste à sa place; mais si la chambre vote une dépense qui ne lui est pas demandée par le gouvernement, elle détermine, par cela même, un acte ou des actes que ce dernier n'a pas jugés nécessaires, et risque de prendre ses décisions sans une connaissance suffisante des faits. « Et que

deviendraient, ajoutait l'éminent rapporteur, les fonds si abusivement octroyés au nom des contribuables qui ont bien chargé leurs députés de consentir l'impôt, mais non de l'offrir, si le gouvernement, trouvant inutiles ou dangereuses les dépenses votées sans son assentiment, refusait de les exécuter. En supposant néanmoins qu'il les exécute, la responsabilité ministérielle ne serait-elle pas, dans tous les cas, bien affaiblie par cela même que la chambre aurait commandé la mesure; enfin, n'y aurait-il pas à craindre que la faculté une fois reconnue aux membres de la chambre, de proposer des dépenses, ne dégénérerât en abus et ne devînt un moyen de donner satisfaction à des intérêts privés et locaux. Tout alors serait renversé, et ce serait au gouvernement à défendre les intérêts des contribuables contre les prodigalités de leurs mandataires; la chambre perdrait la grande considération qui lui est nécessaire, et les contribuables, privés de leurs défenseurs naturels, cesseraient aussi d'avoir pour garantie contre l'excès des charges, cette pudeur de l'administration publique qui, dans un gouvernement représentatif, sera toujours le frein le plus salutaire opposé au désir habituel de les accroître. »

La question préalable fut adoptée; mais le débat ne tarda pas à s'engager de nouveau au sujet de deux amendements proposés, l'un par M. de Mar-

cellus, à l'effet d'excepter des dispositions législatives qui prohibaient le cumul, les pensions accordées aux grand'croix de Saint-Louis, le second par M. Delessert, ayant pour objet de faire allouer à l'administration de la Légion d'honneur une subvention de 3,500,000 francs destinée à solder, pendant l'année 1819, aux simples légionnaires, le traitement de 250 francs que leur avait alloué la loi du 15 mai 1815, traitement dont ils n'avaient rien touché depuis lors. M. Roy protesta de nouveau contre l'irrégularité de pareilles propositions, et ses observations furent vivement appuyées par M. de Courvoisier. Ce dernier membre exposa, qu'aux termes de la constitution, il appartenait au roi seul de proposer l'impôt et la dépense, que la chambre était maîtresse de les réduire si elle les trouvait exagérés, d'exiger, pour éclairer ses délibérations, la production de tous les comptes et documents qu'elle jugerait nécessaires, d'en indiquer même la forme; mais que là se bornerait son droit d'initiative, et qu'en s'arrogeant celui de créer les dépenses, de leur assigner des fonds et d'en prescrire l'exécution, elle empiéterait sur les prérogatives de la couronne; que, sans doute, il pouvait arriver qu'un ministre se refusât à proposer des dépenses réclamées par l'opinion publique; mais qu'alors il était loisible à la chambre, soit d'user de la faculté que lui conférait la charte, d'exposer au roi ses griefs

par une adresse. soit même de mettre le ministre récalcitrant en accusation.

MM. Benjamin, Delessert et Benoist répondirent que, si en théorie la loi doit ordonner, néanmoins il faut encore que l'exécution soit possible et que souvent les nécessités de la pratique l'emportaient sur les prescriptions de la loi. Qu'ainsi l'art. 46 de la charte, d'après lequel aucun amendement ne pouvait être fait à une loi, s'il n'avait été au préalable consenti par le roi et discuté dans les bureaux, n'était plus appliqué. Qu'en effet, l'obligation du renvoi dans les bureaux entraînait des lenteurs inutiles, et que l'adhésion préalable du souverain était sans intérêt, puisqu'après l'adoption par les chambres, de toutes les propositions émanées de l'initiative des commissions ou des divers membres, la couronne.restait complétement maîtresse de ne pas les approuver; que, par rapport aux dépenses, la question avait été résolue de la façon la plus formelle dans les sessions de 1816; qu'à cette époque la commission du budget ayant proposé d'augmenter de 6 millions la dotation de la caisse d'amortissement, et de 5 millions le crédit destiné à l'entretien du clergé, ces deux amendements, après avoir été, au préalable, adoptés par la chambre, avaient été acceptés par le roi. D'ailleurs, ajouta M. Manuel, il serait singulier que la chambre eût le droit de retrancher une partie de la dépense et n'eût pas celui

de l'augmenter : qu'elle fût la première à signaler une omission dans les rouages et n'eût pas le pouvoir d'y porter remède, qu'elle vît le danger, et que sa prévoyance ne pût le détourner; il n'y a pas de raisonnement avec lequel on puisse démontrer qu'elle n'a ni ce pouvoir ni ce droit : le simple bon sens le lui donne, et les antécédents qui viennent d'être cités le lui confirment mieux encore.

M. de Serres crut devoir combattre cette doctrine. Les exemples cités, dit-il, ne prouvaient rien. En effet, dans les circonstances rappelées, la commission du budget s'était concertée avec les ministres : ces derniers avaient pris les ordres du roi avant de consentir aux dépenses proposées; l'essence de l'initiative royale avait donc toujours subsisté, et la chambre n'avait voté que sur des dépenses agréées par le souverain. Examinant ensuite la question au point de vue constitutionnel, l'éminent orateur ajoutait : « Qui ne reconnaîtra, Messieurs, que si la chambre des députés prenait l'initiative des dépenses, ce serait le renversement de tout ordre dans le gouvernement. Où en serions-nous, en effet, si vous, qui êtes les députés des contribuables, vous alliez nous demander des dépenses, et que nous, ministres, nous fussions obligés de défendre contre vous les intérêts de ceux qui vous ont choisis pour les soutenir? Où en serions-nous si le roi qui doit considérer la nécessité d'une dépense

avant de demander à la chambre de faire les fonds, allait recevoir de vous des fonds sans les avoir demandés ? Recevrait-il aussi l'injonction de les employer à telle ou telle destination? Mais, je vous le demande, messieurs, qui gouvernerait alors? On dit qu'il n'y a pas de principe constitutionnel qui s'oppose à cette façon de procéder; et quand le principe de l'initiative royale ne s'y opposerait pas, le bon sens et la droite raison ne s'y opposeraient-ils pas invinciblement! Dans un pays voisin, où l'initiative des lois a lieu habituellement dans les chambres, cette initiative ne s'étend pas à la demande des subsides; on est dans ce pays trop familiarisé avec les principes de liberté constitutionnelle, pour renverser ainsi l'ordre naturel. La chambre attend toujours que les ministres du roi demandent les subsides, et elle sait que son office est de les discuter sévèrement pour les accorder ou les refuser suivant qu'elle le jugera ou non nécessaire. »

La réunion des votes de la droite et du centre droit fit échouer la proposition de M. Delessert, qui concernait des intérêts peu sympathiques à ces deux fractions, et la même majorité détermina au contraire l'adoption de l'amendement Marcellus conçu dans un esprit purement royaliste. Ce dernier vote tranchait la question dans le sens de l'initiative parlementaire, et cette solution était aussi rationnelle que constitutionnelle. Mais si en principe le droit de

la chambre était incontestable, disons cependant qu'au point de vue de la pratique, les considérations invoquées par M. de Serres et M. Roy étaient parfaitement sages et sensées, et que c'est avec la plus grande réserve et dans des cas d'urgence, seulement, que le pouvoir législatif doit user de ce droit d'initiative. En effet, la question de dépense étant une question d'exécution qui rentre essentiellement dans les attributions du gouvernement, la responsabilité de ce dernier doit rester aussi complète que possible, aussi bien dans les moyens de préparer cette dépense que dans ceux de la mener à bonne fin, et moins il est mis d'entrave à son action régulière, plus le pouvoir législatif a le droit d'être exigeant et sévère à tous égards. Le degré de liberté dont jouit un pays ne doit pas se mesurer d'après les restrictions imposées au pouvoir exécutif, restrictions que celui-ci cherchera toujours et parviendra souvent à éluder quand elles seront tròp étroites, mais d'après le contrôle plus ou moins réel et efficace auquel ses actes sont soumis. D'ailleurs, sous un régime représentatif sérieux, le législateur n'est jamais désarmé quand il s'agit d'obtenir l'exécution des mesures qu'il croit utiles. Si aucun crédit ne lui a été proposé à cet effet, il peut inviter les ministres à mettre le projet de dépense à l'étude et à lui soumettre leurs propositions dans le plus bref délai. En cas de refus du ministre, alors s'élève la question de res-

ponsabilité et de confiance, et la lutte finit ou par le renvoi des ministres récalcitrants, si la couronne croit devoir accéder aux désirs du parlement, ou par un appel au pays qui prononce en dernier ressort.

Le chapitre des intérêts de la dette flottante donna lieu ensuite à une vive discussion. Plusieurs membres représentèrent que la question de la dette flottante était avant tout une question de voies et moyens, et qu'une question de cette nature ne pouvant être résolue que sur la proposition de la commission des recettes, dont les appréciations différaient complétement de celles de la commission des dépenses, il convenait d'ajourner à statuer sur les intérêts jusqu'à ce qu'une résolution eût été prise sur le capital. Mais M. Roy s'opposa à cet ajournement en faisant observer que la chambre était saisie de tous les renseignements nécessaires pour prendre de suite, en connaissance de cause, une détermination définitive, et il reproduisit les calculs déjà exposés dans son rapport. Suivant lui, le ministre avait largement en caisse de quoi acquitter tous les restants à payer sur les exercices précédents; il pouvait même affecter au remboursement d'une partie de la dette flottante le produit de la vente des actions de la banque et des rentes qu'il avait en portefeuille, et il suffisait d'accorder un crédit de 7,500,000 francs pour servir les intérêts de cette dette ainsi réduite. M. de Villèle insista dans le

nême sens en se fondant sur ce que le capital maximum de 150 millions, proposé par la commission des dépenses, devait donner au ministre toute la latitude qui lui était nécessaire, surtout si on considérait qu'il y avait habituellement au trésor une avance considérable des recettes sur les dépenses.

M. Louis répondit qu'il comprendrait l'opposition faite à sa proposition d'augmenter la dette flottante, si cette proposition devait entraîner une aggravation sensible de charges pour les contribuables. Mais il s'agissait simplement d'ouvrir un crédit dont le ministre ferait seulement usage jusqu'à concurrence des besoins, et ces besoins étaient une loi à laquelle, quelque détermination qui fût prise, il était impossible de se soustraire. Le chiffre de 10,300,000 francs porté au projet de budget, n'était donc qu'un maximum qui peut-être ne serait pas atteint, mais qu'il convenait de ne pas réduire pour laisser au trésor une plus grande aisance. Puis, entrant dans les détails du mécanisme de la dette flottante, mécanisme bien peu connu alors de la plupart de ses auditeurs, il expliqua que les impôts n'étaient pas toujours perçus dans les lieux où les payements devaient être faits, ni en proportion des besoins auxquels il fallait pourvoir, qu'il y avait utilité alors à rapprocher le temps et la distance, et que, de cette opération, naissait la dette flottante

qui était à la fois une nécessité et une mesure de bonne administration; qu'ainsi, lorsque le trésor avait des payements à faire aux colonies, au lieu d'y envoyer des espèces, il trouvait tout avantage à y faire passer des mandats qui, payables sur lui-même à tant de jours de vue et acceptés sur place, permettaient de conserver dans la métropole et dans les colonies des fonds qui, expédiés sur des navires, pouvaient être compromis par les événements de mer, et dans tous les cas étaient enlevés à la circulation pendant la durée de la double traversée. Il ajouta que, lorsque arrivait l'échéance du trimestre de la rente, quelque abondantes que fussent les rentrées de l'impôt, il était difficile cependant qu'elles pussent suffire à payer en vingt jours une somme de 75 millions indépendamment de toutes les autres dépenses du service courant; qu'alors il fallait bien suppléer à l'insuffisance des recettes actuelles en empruntant sur les recettes à venir, et que dans ces divers cas, aussi bien que dans d'autres, trop longs à énumérer, le trésor, ayant par-devers lui les crédits nécessaires pour payer, ne faisait que réaliser d'avance par des emprunts temporaires des ressources qui, devant lui rentrer plus tard, lui serviraient alors à rembourser les sommes empruntées. Ces emprunts si utiles coûtaient des intérêts, et la chambre ne pouvait utilement statuer sur le chiffre de ces intérêts avant

d'avoir, sur le rapport de la commission des voies et moyens, arrêté celui de la dette flottante. Mais l'opinion de M. Roy était toute-puissante sur le centre droit, celle de M. de Villèle l'était également sur la droite. Ces deux fractions étaient, ainsi que nous avons eu l'occasion de le dire, aussi mal disposées l'une que l'autre pour M. Louis, et elles saisirent avec empressement l'occasion de lui infliger un échec en se réunissant pour déterminer l'adoption de l'amendement qui réduisait à 7,500,000 francs les intérêts de la dette flottante.

Les allocations attribuées aux receveurs généraux et particuliers ont toujours été l'objet de telles contestations, que nous croyons devoir également rappeler le débat qui s'éleva à leur sujet. Disons d'abord de quoi ces allocations se composent.

En premier lieu, les receveurs généraux et particuliers ont un traitement fixe qui n'a pas varié depuis 1815 jusqu'à ce jour, les premiers de 6,000 francs, les seconds de 2,400 francs. Ils ont de plus des taxations proportionnelles pour la centralisation des produits de l'impôt direct qu'ils recouvrent, et pour celle des produits des divers impôts indirects qui sont versés dans leur caisse par les agents chargés de les recouvrer.

En outre, pour les intéresser à activer la rentrée de l'impôt direct, le trésor leur accorde, à titre

de remise extraordinaire, une bonification pour tous les recouvrements dont ils lui font le versement avant les échéances légales.

Enfin, une fois les fonds centralisés à la recette générale, il faut bien que le trésor en dispose. Rien n'est plus aisé, s'il y a sur place des dépenses à solder; mais si les dépenses locales n'absorbent pas le montant des recouvrements, il faut bien alors, soit envoyer les espèces disponibles dans les lieux où elles sont nécessaires, soit les faire venir à Paris. De pareils transports étant onéreux, le trésor trouve avantage et économie à se faire remettre par les receveurs généraux des papiers sur Paris ou autres lieux, dont il les crédite valeur de l'échéance, moyennant une commission dont le montant est toujours inférieur à celui des frais qu'entraînerait le transport des espèces.

M. Louis avait donc demandé pour l'ensemble de ces allocations un crédit total de 12,3[illegible]8,000 fr.; mais la commission des dépenses avait proposé une réduction de 2,700,000 fr., soit 1,800,000 fr. à l'article des commissions, et 900,000 francs à celui des bonifications : sans préciser autrement les motifs de cette résolution, le rapporteur s'était borné à faire observer par une simple note que le montant des remises s'élèverait encore à 70,000 francs pour les receveurs généraux, et 12,000 francs pour les receveurs particuliers, et il avait ajouté que sans

aucun doute de pareilles rétributions étaient encore bien considérables, mais que la commission avait voulu laisser au ministre toute latitude pour encourager les utiles services des agents auxquels elles étaient destinées.

M. Louis défendit lui-même le chiffre qu'il avait porté au projet de budget. On est en général assez disposé, dit-il, à croire que les profits des receveurs généraux sont immenses, et l'on vante leurs richesses. Mais une recette générale ne peut être confiée qu'à un homme qui, par sa fortune, présente des garanties à l'État. Le cautionnement est en moyenne de 350,000 francs. Il en est même qui vont jusqu'à 1,200,000 francs, et toute la fortune des receveurs généraux est en outre engagée au trésor. Ces comptables, en effet, ne peuvent rien acheter sans que la régie de l'enregistrement fasse immédiatement prendre inscription sur les biens qu'ils ont acquis, ils ne peuvent toucher le prix de ceux qu'ils ont vendus sans la permission du ministre, et quand ils sortent de fonctions ils ne peuvent encore disposer de leur fortune avant que leur gestion ait été examinée et apurée par la cour des comptes. Enfin ils sont garants de la gestion des receveurs particuliers placés sous leurs ordres, et aussi de la valeur des papiers qu'ils achètent pour les envoyer au trésor, papiers sur lesquels les pertes sont fréquentes, surtout en temps de crise. Pense-t-on trou-

ver beaucoup de personnes disposées à engager des capitaux considérables, à se soumettre à de pareilles gênes, à assumer une responsabilité aussi lourde, pour toucher un traitement fixe de 6,000 francs, et des taxations à peine suffisantes pour payer les frais de bureau? C'est donc seulement dans les conditions de service que les receveurs généraux peuvent trouver des avantages assez élevés pour compenser les charges et les risques auxquels ils sont exposés, et nulle autre organisation ne serait plus économique pour le trésor, et ne lui offrirait plus de garantie.

Malgré toutes ces bonnes raisons, le ministre n'obtint qu'un demi-succès; la droite et le centre droit se réunirent encore pour voter la réduction de 1,800,000 francs sur les frais de commission, et cette réduction fut adoptée. Mais le retranchement de 900,000 francs proposé à l'article des bonifications fut rejeté, et la somme totale allouée pour le service des receveurs généraux se trouva ainsi fixée à 10,800,000 francs. Ce même service ne coûte pas aujourd'hui plus de 5 millions, bien que le chiffre de la perception ait plus que doublé. Mais alors ni la situation de la place ni la fortune mobilière n'étaient ce qu'elles sont devenues depuis, et le trésor était loin d'avoir les mêmes facilités pour se procurer les ressources temporaires dont il pouvait avoir besoin. Aussi recherchait-il pour receveurs géné-

raux, moins des administrateurs que des bailleurs de fonds en état de lui faire des avances, et, comme capitalistes et capitaux étaient plus rares, nécessairement il fallait les payer plus cher les uns et les autres.

Le budget des dépenses fut enfin voté, après un mois de discussion, au chiffre de 869,500,000 fr., inférieur de 20 millions à celui proposé par le gouvernement. Restaient à fixer les recettes dont le rapport avait été fait par M. Beugnot. La commission spéciale chargée de les examiner, fondant ses prévisions sur les résultats déjà réalisés des quatre premiers mois de l'exercice, avait évalué à 15 millions de plus que le ministre les revenus de 1819 et proposé d'appliquer cet excédant : 1° à un dégrèvement de 6,885,000 francs de la contribution foncière au profit des trente-cinq départements les plus chargés ; 2° à une réduction de 40 c., soit 5 millions sur les 90 c. temporaires de la taxe des portes et fenêtres, enfin pour 3 millions à une diminution de la retenue extraordinaire sur les traitements. Malgré ce renoncement à 15 millions de produit, le total des revenus était encore présumé devoir s'élever à 892 millions, dépassant ainsi de 22 millions le montant des crédits alloués par la loi des dépenses.

La commission des recettes proposait d'appliquer cette dernière somme à l'extinction des découverts

des budgets antérieurs, évalués par le ministre des finances à 224 millions, et différant complétement dans ses appréciations avec la commission des dépenses, de fixer à 200 millions le maximum de la dette flottante. « En effet, disait le rapporteur, il est avantageux pour les contribuables que l'État complète ses ressources propres par une partie du capital disponible de la société lorsque les intérêts privés se confient assez dans l'administration pour lui abandonner la jouissance de cette partie à des conditions peu onéreuses. Tout ce que l'État obtient ainsi en moyens auxiliaires, il se dispense de le demander aux contribuables, et il leur laisse par conséquent entre les mains un capital équivalent qu'ils font fructifier. Or il n'est pas douteux que le profit qu'ils en retirent ne dépasse de beaucoup le tribut annuel de 5 à 6 p. 100 que l'État leur impose pour solder les intérêts de la dette flottante. Cette dette est d'ailleurs nécessaire dans un système de finances bien entendu. Les recettes et les dépenses ordinaires d'un État sont rarement en équilibre, et lorsque la proportion est dérangée dans un sens ou dans un autre, l'administration, variant ses mesures au gré des circonstances, doit alternativement recourir à des emprunts ou dégager l'exubérance de ses caisses. Il a donc besoin d'un agent qui puisse opérer avec promptitude cette double fonction et maintenir le niveau. La dette flottante est cet agent : fa-

cile à se plier aux combinaisons diverses, tantôt elle supplée par l'émission de ses valeurs au déficit des recettes, tantôt elle en absorbe l'excédant par le retrait de ces mêmes valeurs. »

La chambre adopta successivement la réduction proposée sur la retenue proportionnelle qui frappait les traitements, la réduction de 40 c. sur les 90 c. temporaires de la taxe des portes et fenêtres, le dégrèvement de 6,885,000 fr. au profit des départements les plus imposés, et, sur la proposition de M. Roy, elle réduisit de 30 à 25 les centimes additionnels de la contribution foncière, ce qui portait à 20 millions le total de la décharge sur l'impôt direct. L'excédant disponible des ressources, évalué par la commission à 22 millions, se trouvait n'être plus ainsi que de 14 millions, et la chambre décida que cet excédant serait spécialement affecté à diminuer par des payements effectifs la portion de la dette flottante désignée sous la dénomination d'ancien passif des caisses.

Au sujet de la dette flottante la chambre eut aussi à délibérer sur la proposition qu'avait faite la commission des dépenses, de prescrire le versement à la caisse des dépôts et consignations de 39 millions existant au trésor et qui consistaient partie en fonds appartenant aux départements et communes, partie en dépôts faits à l'ancienne caisse d'amortissement, et partie en produits divers qui, aux termes

de l'art. 110 de la loi du 28 avril 1816, devaient être administrés par la nouvelle caisse des dépôts et consignations. M. Louis demanda que les fonds des départements et communes fussent exclus de la disposition proposée. En ce qui concernait les fonds départementaux, il fit observer que les centimes affectés aux dépenses départementales étant perçus collectivement avec le principal, c'était seulement après le recouvrement complet des rôles, qu'il était possible de distinguer la part afférente aux départements; que, si cette part devait être versée à la caisse des consignations, elle ne le serait que tardivement, et que les règles de cet établissement ne lui permettant de faire aucune espèce d'avance, les préfets seraient souvent exposés à se trouver sans ressources pour subvenir aux dépenses départementales courantes, tandis que le trésor ne leur refusait à cet égard aucune facilité, assuré qu'il était, en centralisant toutes les recettes, de se rembourser lui-même. Par rapport aux fonds communaux, il rappela qu'en 1811, à la suite de nombreux détournements de fonds commis par des receveurs municipaux, il avait été reconnu indispensable de placer ces agents sous la surveillance du trésor; que depuis lors ils ne pouvaient garder en caisse que les fonds nécessaires pour les dépenses courantes, et que le surplus, versé à la recette particulière ou à la recette générale, y restait à la disposition des auto-

rités locales pour en être retiré au fur et à mesure des besoins du service. Ces fonds d'ailleurs ne faisaient pas partie de ceux dont la loi de 1816 avait confié l'administration à la caisse des dépôts et consignations : pourquoi dès lors en prescrire la remise à cette caisse surtout quand il devait résulter de ce changement de gestion les mêmes inconvénients que ceux signalés pour les fonds départementaux. Toutes ces raisons étaient concluantes ; personne ne chercha à les réfuter, et la chambre adopta la disposition proposée par la commission des dépenses, en retranchant de la désignation des fonds à verser à la caisse des dépôts et consignations, ceux appartenant aux départements et communes, et qui depuis ont toujours été placés au trésor. C'étaient donc seulement 19 millions qui allaient être transportés de ce dernier à la caisse des dépôts, et l'ancien découvert du trésor devant se trouver réduit de 14 millions par suite de l'affectation à son remboursement de l'excédant prévu des recettes de 1819, la dette flottante se trouvait ainsi ramenée de 224 millions à 192 millions. Non-seulement la la chambre se refusa à prescrire au ministre de la réduire encore et de vendre à cet effet les rentes et actions de la banque qu'il avait en portefeuille ; mais elle ne voulut même pas déterminer un maximum à cette dette, pas plus celui de 150 millions, proposé par la commission des dépenses, que celui de

qui était le chiffre de sa situation ac-
référa laisser, à cet égard, au ministre
plus complète : « En effet, dit M. Pas-
opinion entraîna le vote de la chambre
stion, la dette flottante n'est qu'une
négociations, et son épithète de flot-
z bien l'état dans lequel elle doit tou-
er. Il ne serait donc pas plus raison-
xer un maximum que de lui assigner
et l'indépendance du ministre à cet
absolue : sa responsabilité doit être
tie contre l'abus qu'il pourrait faire
ux, et loin qu'une pareille facilité ex-
à plus de risques, on ne peut en espé-
le succès. »

e, les éléments divers dont se com-
flottante, et les besoins variables et
quels elle doit répondre, ne permet-
lui assigner un maximum; mais du
té possible et plus prudent de limiter le
is royaux à émettre, ainsi que l'avait
ouis lui-même, et la latitude laissée
ministre a été depuis lors sagement

le la discussion de la disposition qui
bjet d'autoriser le gouvernement à
0 hectares de broussailles pour affecter
cette vente à l'amortissement de la

dette. M. Roy s'opposa vivement à ce que cette autorisation fût accordée. Il fit valoir à l'appui de son opinion que ces broussailles n'étaient pas d'aussi mauvaise nature qu'on voulait bien le dire, qu'elles pouvaient être améliorées par des recepages, par des semis, par l'effet d'une surveillance plus rigoureuse, que, placées généralement sur la lisière des forêts, elles en garantissaient la conservation, et que du moins y avait-il tout intérêt à attendre, pour les mettre en adjudication, que la caisse d'amortissement eût vendu les 120,000 hectares de bois qui restaient encore à aliéner d'après la loi de 1817.

Vainement M. Louis insista-t-il sur l'avantage qu'il y aurait pour l'État à se débarrasser d'immeubles à peu près improductifs qui, devenus propriété privée, donneraient plus au trésor par l'impôt auquel ils seraient assujettis, qu'ils ne pouvaient lui rapporter en restant entre ses mains ; vainement démontra-t-il que ces immeubles soumis à un genre de culture mieux approprié à la nature de leur sol, acquerraient une plus-value dont profiterait la fortune publique : les votes réunis de la droite et du centre droit déterminèrent encore le refus de l'autorisation demandée.

La discussion de la loi des recettes touchait alors à son terme : dans la séance suivante, ces dernières furent votées au chiffre de 892 millions, et les deux budgets portés à la chambre des pairs y furent adop-

tés l'un et l'autre sans avoir soulevé aucun débat important.

Nous ne terminerons pas le récit des faits financiers de la session de 1819, sans parler de la mesure bien plus importante, au point de vue économique, que sous le rapport fiscal, par laquelle l'importation des céréales étrangères en France, fut assujettie au régime dit de l'échelle mobile.

Nous avons vu qu'une loi du 2 décembre 1814, en imposant un simple droit de balance, sur les grains indigènes à leur sortie du territoire, avait cependant prohibé leur importation d'une façon absolue, lorsque le prix des blés atteindrait 23, 21 ou 19 francs dans les départements frontières par lesquels cette importation devait avoir lieu. Quant à l'importation des grains étrangers, elle n'était soumise, d'après la loi du 21 avril 1816, qu'à un droit permanent de 50 c. par quintal; mais les blés de 'Orient, tenus éloignés de Marseille aussi longtemps qu'avait duré la guerre, n'avaient pas tardé à y affluer, dès que le rétablissement de la paix avait permis de les y transporter avec sécurité, et produits à vil prix, amenés à peu de frais, ils faisaient sur cette place et sur les marchés avoisinants une concurrence des plus préjudiciables à ceux de la Provence et du Languedoc. Expulsés de la consommation locale, ces derniers étaient rejetés vers l'intérieur, et leur présence contribuait d'autant plus à

y aggraver la dépréciation des cours, que la récolte de 1818 avait été très-abondante, et que les apparences donnaient lieu de présumer, que celle de 1819 ne le serait pas moins; les prix auxquels étaient tombés les grains indigènes n'étaient donc plus rémunérateurs pour l'agriculture : de toutes parts, elle faisait entendre les plaintes les plus vives, et, préoccupé de la nécessité de remédier à un mal qui pouvait fréquemment se reproduire, le gouverment avait préparé un projet de loi combiné de façon à maintenir autant que possible, en temps d'abondance, l'équilibre entre les prix du dedans et ceux du dehors, et à ménager l'intérêt du consommateur dans les moments de disette. D'après ce projet, lorsque le prix du blé serait au-dessus de 23, 21 et 19 francs dans les départements désignés par la loi de 1814, l'importation des céréales étrangères pourrait avoir lieu, moyennant le payement d'un simple droit de balance. Mais, si les prix venaient à tomber dans ces mêmes départements au-dessous des taux réglementaires ci-dessus rappelés, chaque franc de diminution au-dessous de ces taux devait donner lieu, indépendamment du droit de balance, à un droit supplémentaire de 1 franc par hectolitre, et dès que cette diminution serait de plus de 3 francs, toute introduction de blé ou farine de blé pour la consommation nationale devait être interdite. Ce projet de loi ne rencontra

dans les chambres aucune objection de principe sérieuse, et après quelques observations de détail il fut adopté à une immense majorité.

Nous n'avons pas à nous expliquer ici sur le mérite ou les inconvénients du système qu'il inaugurait, système qui a été l'objet de si longues et si vives controverses. Mais appréciant la question au point de vue du principe fiscal, nous nous bornerons à dire qu'un droit, soit fixe, soit variable, mis à l'importation des blés étrangers en France, serait d'autant plus légitime que l'agriculture française, la première de toutes nos industries, contribuant aux charges publiques par des impôts onéreux, il n'est pas juste que les produits agricoles étrangers soient admis à faire concurrence aux siens sur nos marchés, sans avoir, au préalable, acquitté des taxes équivalentes à celles dont elle est grevée.

La session fut close le 17 juillet, elle avait duré plus de sept mois, et la majeure partie en avait été consacrée aux discussions dont nous venons de rendre compte. Parmi ses autres travaux, nous rappellerons les trois lois si libérales sur le régime de la presse, présentées et soutenues avec tant d'éclat par M. de Serres. En effet, sincèrement dévoué aux institutions constitutionnelles, le ministère Dessoles avait à cœur d'en assurer le sage développement. Mais il ne devait pas tarder à échouer devant les les obstacles que lui suscita la portion la plus avan-

cée du parti libéral. Déjà, vers la fin de la session, à la suite des débats pleins d'acrimonie auxquels donnèrent lieu les pétitions réclamant le rappel des bannis, celle relative à la fermeture du cours Bavoux, puis le fameux secret Bignon, sa rupture avec la gauche était à peu près complète, et les élections du mois de septembre, en augmentant les forces de cette dernière, ne firent qu'aggraver pour lui les difficultés de la situation. L'abbé Grégoire avait été nommé député, au grand scandale du parti royaliste, et, rendue plus confiante par ses succès, l'extrême gauche dissimulait de moins en moins ses sentiments antidynastiques. Toute entente devenait donc impossible désormais avec elle, et d'un autre côté le centre droit, vers lequel le ministère devait nécessairement se rejeter s'il voulait s'assurer une majorité, était inquiet de la direction nouvelle prise par l'opinion publique, direction qu'il attribuait aux tendances trop libérales du gouvernement. Il était effrayé surtout des chances de succès que la loi électorale lui paraissait devoir assurer au parti révolutionnaire, et il réclamait tout à la fois une réforme de cette loi et un changement de politique. Mais l'année précédente, MM. Louis et Dessoles n'avaient consenti à entrer au pouvoir que pour maintenir intacte la loi du 5 février 1817. Il leur répugnait d'ailleurs de faire la moindre concession aux exigences réactionnaires de la droite, et de dévier

d'une ligne de conduite qu'ils croyaient conforme aux vrais intérêts du pays. Ils préférèrent donc demeurer conséquents avec eux-mêmes, rester fidèles à leurs principes, et ils donnèrent leur démission. Déterminé par les mêmes motifs, le maréchal Gouvion Saint-Cyr suivit leur exemple.

CHAPITRE V.

MINISTÈRE DE M. ROY.

1820-1821.

M. Roy, ministre des finances. — Hostilité de l'extrême droite contre le ministère Decaze. — Loi d'exception et loi électorale. — M. Decaze est remplacé par le duc de Richelieu. — Présentation, par M. Roy, de la loi des comptes de 1818 et du projet de budget de 1820. — Discussion de la loi des comptes. — Question de savoir si les ministres ont le droit de disposer des crédits non employés en fin d'exercice. — Débats sur la durée et la clôture des exercices. —Amendement de M. Chauvelin sur la spécialité des crédits, son ajournement puis son rejet. — Budget de 1820. — Amendements dont il est l'objet de la part de la commission chargée de procéder à son examen. — Débats politiques auxquels il donne lieu. — Son adoption par les deux chambres. — Rupture définitive du cabinet avec le centre gauche. — Élections de 1820. — Session de 1821. — Attaque de l'extrême droite qui vote contre les douzièmes provisoires. — Projet de loi relatif au remboursement du premier cinquième des reconnaissances de liquidation. — Discussion à laquelle il donne lieu. — Ordonnance qui en détermine le mode d'exécution. — Projet de loi portant règlement du budget de 1819. — Transaction avec la ville de Paris au sujet d'avances faites par l'État, en 1817, à l'occasion de la cherté des subsistances. — Débats à ce sujet. — Amélioration dans la forme et la tenue des comptes. — Budget de 1821. — Dégrèvement de 28 millions sur la contribution foncière. — Proposition de maintenir sur la liste électorale les contribuables dont la cote sera réduite au-dessous de 300 francs par suite du dégrèvement. —

Adoption du budget. — Discussion et adoption du projet de loi sur les trois canaux de la Somme, des Ardennes et de la Marne au Rhin. — Clôture de la session. — Adjudication, par le ministre des finances, de 12,500,000 francs de rentes. — Élections. — Succès du parti royaliste. — Ouverture de la session de 1822. — Retraite du cabinet Richelieu.

M. Decazes ayant accepté les fonctions de président du conseil s'adjoignit pour collègues, en remplacement de MM. Dessoles, Gouvion Saint-Cyr et Louis, M. Pasquier aux affaires étrangères, le général de Latour-Maubourg à la guerre, et M. Roy aux finances. Ce dernier jouissait auprès des chambres d'un juste crédit. Rapporteur permanent depuis 1816 du budget des dépenses et homme d'affaires consommé, sans avoir les idées aussi larges, ni surtout aussi libérales que son prédécesseur, il partageait toutes ses doctrines financières, et l'administration de la fortune publique ne pouvait être placée en de meilleures mains. Mais ni l'exclusion du pouvoir de trois ministres qui lui étaient particulièrement antipathiques, ni la promesse d'une prochaine réforme de la loi électorale, ne purent atténuer l'hostilité de la droite contre le cabinet. A la tête de ce cabinet, se trouvait placé l'auteur de l'ordonnance du 5 septembre, l'homme auquel elle attribuait la ruine de ses espérances et de ses désirs contre-révolutionnaires, et lorsque, au commencement de la session, la chambre fut appelée, comme chaque année, à voter le projet des douzièmes

provisoires, M. de Labourdonnaye déclara qu'il lui était impossible, ainsi qu'à ses amis, de reconnaître pour chef l'homme qui avait mis sa gloire à jeter la division parmi les royalistes et à s'armer contre eux de l'or si souvent employé à corrompre. En conséquence l'extrême droite se réunit à l'extrême gauche pour repousser le projet de loi qui fut cependant adopté.

Bientôt survint la mort tragique du duc de Berry, assassiné par un fanatique, événement à tous égards déplorable, qui, en rejetant le gouvernement dans la voie des mesures de compression et de rigueur, aliéna à tout jamais de la dynastie le parti libéral, qui depuis trois ans tendait à se rapprocher d'elle. L'irritation manifestée par les royalistes fut extrême. Ceux d'entre eux qui n'allèrent pas jusqu'à accuser M. Decazes d'avoir été le complice de l'assassin, lui reprochèrent d'avoir tout au moins armé indirectement son bras en pratiquant une politique favorable au développement de l'esprit révolutionnaire. Pour calmer les alarmes et faire cesser les clameurs de ceux qui croyaient ou feignaient de croire à un immense complot, le gouvernement jugea opportun de recourir à des lois d'exception. Mais, ainsi qu'il est arrivé généralement de toutes les mesures de ce genre, dont M. Royer-Collard a dit avec tant de raison qu'elles sont des emprunts usuraires ruineux pour ceux qui les contractent, ces lois eurent le grave

inconvénient de semer l'inquiétude et le mécontentement dans un parti nombreux sans répondre à aucune nécessité réelle. En conséquence, il proposa aux chambres deux projets de loi ayant pour objet de suspendre, l'un pendant six mois la libre publication des journaux et écrits périodiques traitant de politique, l'autre la liberté individuelle jusqu'à la prochaine session. Il présenta également le projet déjà annoncé de réforme électorale, projet qui créait à la fois des colléges d'arrondissement nommant chacun un député et composés d'électeurs payant 300 francs de contribution, plus des colléges de département élisant également leurs députés, et composés d'électeurs payant 1,000 francs de contribution, et désignés à cet effet par les colléges d'arrondissement. La loi électorale du 5 février, qu'il s'agissait de modifier, à la fois conservatrice et libérale, répondait en partie aux besoins de l'époque. Néanmoins les élections se faisant au chef-lieu de département et les communications étant loin alors d'être aussi faciles qu'elles le sont devenues depuis, beaucoup d'électeurs se trouvaient ainsi empêchés d'aller déposer leur vote. De plus ces élections ayant lieu par bulletins de liste, le choix des candidats fait par quelques meneurs était en général le résultat de combinaisons ou d'intrigues de parti, et les électeurs, pour ne pas diviser leurs forces, étaient souvent obligés d'accepter, contrairement à leur préférence, les can-

didatures ainsi arrêtées. Ces deux inconvénients étaient reconnus par le parti libéral lui-même, et il eût été facile de les corriger avec son concours en créant, ainsi que la proposition en fut faite par M. Camille Jordan, des colléges d'arrondissement nommant chacun leur député. A la rigueur même, pour faire la part des circonstances, le centre gauche eût consenti à voter les deux lois sur la presse et la liberté individuelle, pourvu que la durée en eût été restreinte et que le gouvernement eût renoncé à la création des colléges départementaux. Mais c'était à cette création que tenait surtout la droite, parce qu'elle espérait, au moyen des colléges de privilégiés faire de nombreuses recrues et se fortifier dans la chambre. Pour lui complaire, le cabinet se vit donc obligé de refuser à la gauche modérée la concession qu'elle demandait, et cette dernière résolut dès lors d'attaquer les trois projets de loi. D'un autre côté, l'extrême droite ne voulait à aucun prix armer de pouvoirs extraordinaires un ministre qui lui était antipathique, et elle déclara que si M. Decazes restait dans le cabinet, elle voterait contre les deux lois sur la presse et la liberté individuelle. Abreuvé de dégoûts, M. Decazes prit alors le parti que, mieux conseillé, il aurait dû prendre trois mois plus tôt, celui de se retirer, et il pria le roi, qui y consentit avec peine, d'accepter sa démission. Il eut pour successeur au ministère de l'intérieur M. Si-

méon, à la présidence du conseil le duc de Richelieu, et l'extrême droite, à demi satisfaite par cette concession, cessa pour un temps son opposition systématique. Les deux lois sur la presse et la liberté individuelle furent donc votées dans les deux chambres, mais à une faible majorité; et après une discussion qui restera célèbre dans les annales parlementaires, le projet de loi de réforme électorale fut également adopté avec cette modification, toutefois, que les colléges départementaux seraient composés des électeurs les plus imposés du département en nombre égal au quart de la totalité de ces électeurs. Ce quart eut également le droit de voter dans les colléges d'arrondissement, et cette disposition fit donner à la nouvelle loi la dénomination sous laquelle elle est restée si connue, de loi du double vote.

Ce fut donc au milieu des préoccupations et des émotions politiques les plus graves, que la chambre aborda l'examen des lois financières soumises à son examen. Ces lois étaient au nombre de quatre. D'abord la loi portant homologation des crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts par ordonnance royale, dans les cas prévus par l'art. 151 de la loi des finances de 1817, et présentée pour la première fois à la chambre conformément aux prescriptions de la loi du budget de 1817; puis la loi des comptes portant règlement du budget de

1818, enfin les propositions budgétaires de recettes et dépenses pour l'année 1820.

Les deux lois sur les crédits et les comptes soumises à une même commission présidée par M. Louis, furent l'objet d'un seul rapport. Pas la moindre difficulté ne pouvait être élevée au sujet des suppléments de crédits dont le chiffre était de 10 millions. Les dépenses qu'ils avaient pour objet de couvrir étaient obligatoires, et ils furent approuvés sans opposition. Mais il n'en fut pas de même d'une somme de 2,400,000 francs que la commission des comptes proposa d'office d'allouer aux départements qu'avaient occupés les armées étrangères, à l'effet de porter de 12 à 20 centimes l'indemnité de logement qui leur avait été précédemment accordée pour chaque sous-officier ou soldat. Cette proposition d'augmentation, approuvée il est vrai par le ministre de la guerre, n'avait pas été officiellement introduite par le ministre des finances, et deux questions s'élevèrent à ce sujet : l'une, déjà discutée l'année précédente, celle de savoir si la chambre avait le droit de voter une dépense que le gouvernement ne lui avait pas soumise; l'autre, celle de savoir également si une dépense, non encore effectuée, pouvait être consentie par une loi statuant sur des exercices antérieurs.

Sur la première question, toutes les considéra-

tions présentées dans la dernière session pour et contre le droit revendiqué en faveur du pouvoir législatif, furent reproduites. M. Roy fit de nouveau observer que la mission des députés était de consentir l'impôt et non de l'offrir; que le gouvernement était seul en position d'apprécier convenablement les besoins, et de demander utilement aux chambres les moyens d'y faire face; qu'il y aurait une étrange confusion de pouvoirs si ces dernières étaient admises à prendre l'initiative des dépenses; qu'elles feraient alors acte de gouvernement, et que par suite la responsabilité salutaire attachée aux actes du pouvoir exécutif serait complétement détruite. MM. de Corbière et de Villèle appuyèrent l'opinion du ministre. Mais M. Manuel répondit que la chambre, ayant le droit incontestable de réduire les dépenses quand elle les trouvait trop élevées, avait par cela même celui de les augmenter quand elle les jugeait insuffisantes; qu'il pouvait arriver, en effet, qu'un ministre ne voulût pas proposer ou exécuter une dépense reconnue utile par la chambre, et qu'il serait alors contraire à toutes les règles de la raison et du bon sens que cette dernière se trouvât désarmée pour en prescrire l'exécution. D'ailleurs, ajouta M. Manuel, en faisant allusion aux récents débats dont la chambre venait d'être le théâtre : « Quand il s'est agi de restreindre la liberté de la presse et la liberté individuelle, et que des amende-

ments ont été proposés pour ajouter encore aux sacrifices demandés par le gouvernement, ce dernier ne s'est pas plaint et n'a pas soulevé d'objections. Pourquoi donc voudrait-il aujourd'hui contester ce droit, quand il s'agit uniquement d'ajouter à de simples sacrifices pécuniaires dans un intérêt de justice et de raison; une telle prétention ne saurait se soutenir. »

Le droit de la chambre, nous l'avons déjà dit, n'était pas douteux; il avait été formellement établi, par la loi des finances de 1816, et confirmé par le vote de l'année précédente sur l'amendement Marcellus en faveur des chevaliers de Saint-Louis. Mais dans le cas actuel, il n'y avait pas même lieu d'en faire l'application, et c'est ce que n'eurent pas de peine à démontrer MM. Beugnot et Courvoisier. Ils firent observer que le projet de loi, sur lequel délibérait en ce moment la chambre, n'avait pour objet que de régulariser des dépenses effectuées et déjà payées pour la plupart, en sus des crédits primitivement alloués; que l'augmentation proposée constituait en réalité une dépense nouvelle, et que si elle était reconnue utile elle devait être autorisée, non par une loi réglant des dépenses consommées, mais par une loi disposant pour l'avenir. Ces raisons étaient concluantes et l'amendement de la commission fut rejeté.

Le projet de loi de règlement de l'exercice

de 1818, fixait à 1,415,688,000 francs, y compris 405 millions pour les trois derniers cinquièmes de la contribution de guerre, le montant total des dépenses de cet exercice. Mais dans ce montant total étaient comprises deux sommes non encore employées, l'une de 1,008,000 francs au ministère de l'intérieur pour le service du culte, l'autre de 140,000 francs mise en réserve au ministère de la marine pour solder les services présumés faits au loin par les bâtiments de l'État. La commission des comptes crut devoir témoigner son étonnement de ce que ces deux sommes n'ayant pas été consommées dans le cours de l'exercice auquel elles avaient été affectées, le ministre n'en eût pas proposé l'annulation. Elle fit observer à ce sujet que les crédits accordés pour les besoins d'un service pendant une période déterminée, ne peuvent rester indéfiniment applicables aux besoins de ce même service, et que, si à l'expiration de cette période il reste un surplus non employé, ce surplus doit constituer une ressource dont il appartient au pouvoir législatif seul de disposer. En conséquence la commission proposa d'annuler les deux portions de crédit restées disponibles, et elle exprima l'avis qu'il serait utile de préciser les devoirs des ministres ordonnateurs, en établissant comme principe que, tout crédit ou toute portion de crédit non réclamé par les besoins effectifs de l'exercice auquel il aurait été affecté de-

vrait être annulé par la loi qui règlerait le compte de ce même exercice.

Le ministre des finances admit sans difficulté que, lorsqu'une dépense n'avait pas été créée dans le courant de l'année pour laquelle ce crédit lui avait été alloué, cette dépense ne devait plus appartenir à cette même année, et que dès lors le crédit non employé redevenait disponible. Mais tel n'était pas ici le cas. Au ministère de l'intérieur, la dépense que devait couvrir le crédit de 1,100,000 fr. avait bien été entreprise en 1818; seulement elle n'était encore ni réglée, ni ordonnancée au 1er novembre 1819; ultérieurement il en serait rendu compte et on pourrait alors apprécier la portion de crédit qui devrait être annulée. Quant aux 140,000 fr. du ministère de la marine, il arrivait souvent que des dépenses faites au loin n'étaient connues qu'ultérieurement à l'époque fixée pour le règlement de l'exercice. Il convenait donc de laisser au ministre ordonnateur tout le temps nécessaire pour recevoir, à leur égard, des informations précises et ne point le priver des ressources avec lesquelles il devait les acquitter.

M. Louis répondit qu'une loi de règlement n'était pas une loi de prévision, qu'elle statuait sur des faits et des résultats positifs, et que lorsqu'il était constaté par les comptes d'un exercice que sur 10 millions de crédit accordé, 9 seulement avaient

été consommés dans le courant de cet exercice, le million non employé devait être annulé; qu'il serait contraire en effet à tous les principes d'ordre et de saine économie que le crédit affecté à un département ministériel pour les dépenses d'un exercice devînt la propriété de ce département et y fût conservé indéfiniment pour être affecté à la continuation des mêmes dépenses dans le cours des exercices suivants; qu'au législateur seul qui avait accordé le crédit pour un temps déterminé, il devait appartenir de disposer de la portion non consommée à l'expiration de ce temps, et que les deux sommes dont il était question n'ayant pas été employées dans les délais voulus, les ministres de l'intérieur et de la marine devaient les rapporter l'une et l'autre. Il était d'ailleurs essentiel pour le bon ordre de la comptabilité, ajouta M. Louis, que le terme auquel chaque ministre devrait avoir liquidé ses comptes fût aussi rapproché que possible, et le ministre de la guerre en terminant cette liquidation pour les services de 1818 au mois de juillet 1819 avait donné à ses collègues un bon exemple à suivre; il suffirait de prolonger le délai jusqu'au 1er septembre et tous les ministres auraient ainsi largement le temps de réunir les divers éléments de leurs comptes et ordonnancements. La proposition de la commission ainsi appuyée par M. Louis fut adoptée, et les deux crédits de 1,108,000 francs et de 140,000 francs

furent annulés au budget de 1818. Le principe d'ordre que posait ce vote était excellent, mais il existait alors dans la législation de la comptabilité publique une lacune qu'il n'eût pas été moins essentiel de combler. Ainsi aucune prescription légale ne déterminait d'époque précise pour la clôture des exercices, et bien que réglés législativement, les budgets de 1815, 1816, 1817 n'étaient pas encore clos; chacun d'eux avait son compte particulier ouvert; celui de 1818 allait avoir le sien, et la loi en discussion leur affectait aux uns et aux autres un crédit de 58 millions pour acquitter des dépenses arriérées. Cette multiplicité de comptes était par elle-même un grave inconvénient, mais il pouvait aussi arriver comme cela avait déjà eu lieu, que les ministres se trouvant avoir un large crédit mis ainsi à leur disposition pour payer des dépenses anciennes se laissassent aller à l'employer pour en entreprendre de nouvelles. Il y avait donc là une possibilité d'abus qu'il était utile de prévenir, et à cet effet M. Bignon proposa de décider : qu'à l'avenir le compte définitif des crédits ouverts pour les dépenses d'un exercice serait clos au 1er novembre de l'année suivante et que le compte qui devrait présenter l'emploi et la situation des crédits pour chaque ministère serait distribué aux chambres à l'ouverture de la session.

Mais M. Roy s'opposa à l'adoption de cet amen-

dement. Sans doute, dit-il, il serait à souhaiter que toutes les dépenses d'un exercice pussent être réglées et payées au 1er novembre de l'année suivante et que le compte définitif fût clos à cette époque; mais la loi ne pouvait rien prescrire de positif à cet égard, parce que la situation d'un exercice à telle ou telle époque dépendait souvent de circonstances indépendantes de la volonté de l'administration. Tout ce qu'il fallait demander c'était qu'au moment où étaient arrêtés et présentés aux chambres les comptes de l'année précédente, les sommes restant à recouvrer ou à payer fussent aussi peu considérables que possible. D'ailleurs, ajouta le ministre, la mesure proposée devant avoir pour résultat de confondre les exercices expirés dans l'exercice courant, il n'y aurait plus moyen, si elle était adoptée, de suivre les faits propres à chacun d'eux : toute clarté disparaîtrait et on ne tarderait pas à reconnaître l'inutilité des précautions prises jusqu'alors pour fonder et maintenir l'ordre dans les finances.

Mais ni les difficultés, ni les inconvénients objectés par M. Roy n'étaient sérieux, et deux ans après une ordonnance royale du 14 novembre 1822, rendue sur la proposition de M. de Villèle, devait donner raison complète aux observations présentées par M. Bignon. Cette ordonnance portait : 1° que toutes les dépenses d'un exercice seraient liquidées et ordonnancées dans les neuf mois qui sui-

vraient l'expiration de cet exercice, de façon que le compte définitif pût en être établi et arrêté au 31 décembre suivant; 2° que les dépenses qui n'auraient pas été liquidées, ordonnancées et payées avant l'époque de la clôture des comptes ne pourraient être acquittées qu'au moyen d'une ordonnance autorisant l'imputation sur le budget de l'exercice courant. De plus, pour empêcher la confusion redoutée par M. Roy, la même ordonnance de 1822 décidait qu'il serait ouvert pour mémoire à ce dernier budget un chapitre spécial pour chaque ministère au crédit duquel devraient être portés les payements effectués pendant le cours du nouvel exercice pour le compte des exercices clos. Ajoutons que de meilleures habitudes administratives et une rapidité plus grande imprimée à la marche des services devaient donner le moyen plus tard de rapprocher l'époque de la clôture des exercices et de la ramener successivement au 31 octobre, puis au 31 juillet.

Mais la question qui donna lieu au débat le plus animé fut celle de la spécialité des crédits. Nous avons déjà dit que la loi des finances de 1817 avait posé les bases de cette spécialité, en disposant que la répartition faite par chaque ministre entre les divers chapitres de son département, de la somme affectée à ce département dans le budget général, serait soumise à l'approbation du roi. Nous avons vu aussi que, dans la session de 1819, la chambre

avait fait elle-même cette répartition en statuant par un vote particulier sur les allocations de chaque chapitre. Il s'agissait actuellement de savoir si la répartition ainsi faite par vote législatif était seulement une mesure d'ordre et de prévision, qui pouvait, en cours d'exercice, être modifiée suivant les nécessités du service et avec la simple approbation du roi, ou bien si elle attribuait à chaque chapitre une dotation précise qu'il n'était possible de dépasser que dans les cas extraordinaires ou urgents prévus par l'art. 151 de cette même loi de 1817, et en vertu d'ordonnances royales converties en lois à la plus prochaine session. Dans le sein de la commission, quelques membres avaient soutenu vivement le dernier système. D'autres membres, au contraire, avaient prétendu qu'aux termes et dans l'esprit de l'art. 151, il suffisait d'une simple ordonnance royale rendue en fin d'exercice pour valider tous les changements apportés à la répartition primitive, pourvu que ces changements eussent eu lieu dans les limites du crédit total de chaque ministère. Mais la commission avait adopté un avis moyen que son rapporteur avait formulé de la façon suivante : « Le vœu de la loi, avait dit M. Benoist, était que les ministres se conformassent à la répartition primitivement faite. Cependant il pouvait parfois arriver qu'il y eût insuffisance de moyens à un chapitre, excédant sur un autre, et alors, sans aucun doute,

il appartenait à l'autorité royale de venir en aide au service en souffrance en y employant les ressources trop abondantes de l'autre. Mais un pareil cas, prévu comme probable, n'en était pas moins un cas particulier qui sortait des prescriptions légales, et il convenait alors que ces changements, bien que faits par ordonnances royales, fussent signalés dans les comptes avec les motifs qui les avaient déterminés.

Néanmoins il était un cas dans lequel la commission avait cru devoir proposer l'application rigoureuse du principe de la spécialité. Ainsi dans le budget de 1818, une somme de 17,300,000 francs avait été allouée au ministère de la justice, soit 15 millions pour le service ordinaire et 2 millions pour les frais de justice criminelle. Or les dépenses du service ordinaire étaient restées de 307,000 fr. inférieures au crédit de 15,300,000 francs, tandis que les frais de justice criminelle avaient dépassé de 694,000 francs, celui de 2 millions, et le ministre balançant le déficit de 694,000 francs par l'excédant de 307,000 francs, s'était borné à demander un supplément de crédit de 387,000 francs. Mais la commission se fondant sur ce que les deux crédits avaient été inscrits d'une façon distincte au budget, avait exprimé l'avis que la même destination devait être maintenue dans le règlement des comptes, et en conséquence, refusant d'admettre la balance établie par le ministre, elle avait proposé d'annuler les

307,000 francs de reliquat d'une part, et d'accorder de l'autre un supplément de crédit de 694,000 fr. pour solder les frais de justice.

Devant la chambre, M. Roy représenta que le mode de procéder employé par le gouvernement était conforme au droit incontestable qu'avait le souverain de répartir entre les divers chapitres de chaque budget ministériel les crédits en masse accordés pour chacun de ces budgets; tandis que la modification proposée par la commission était au contraire fondée sur ce système nouvellement imaginé suivant lequel aucun ministre ne pouvait, même avec l'approbation du roi, reporter sur un chapitre ce qui restait disponible sur un autre. Ce système, ajouta M. Roy, reposait sur une erreur évidente qu'il était de son devoir de signaler; mais comme il n'y avait au fond aucune différence essentielle entre l'article proposé par la commission et celui du gouvernement, il déclara ne mettre dans le cas actuel aucun obstacle à ce que l'amendement fût admis.

Malgré cette concession, M. Louis ne crut pas moins devoir protester contre la théorie soutenue par le ministre. Mais, pour faire cesser toute incertitude sur le sens de l'art. 151 de la loi du 25 mars 1817, et trancher la question d'une façon définitive, M. de Chauvelin proposa de décider par un article spécial à insérer dans la loi en discussion, qu'à l'avenir les ministres ne pourraient sous leur res-

ponsabilité excéder les divisions de crédits fixés par la loi annuelle du budget, ni s'en écarter dans leurs ordonnances, et que le ministre des finances ne pourrait, sous la même responsabilité, autoriser les payements contraires à ces crédits que dans des cas extraordinaires ou urgents, et en vertu d'ordonnances royales qui devraient être converties en lois à la plus prochaine session.

MM. Roy, Courvoisier et de Villèle combattirent de la façon la plus vive cet amendement qui, suivant eux, devait consacrer une doctrine destructive de l'autorité royale et de la constitution monarchique de la France. En effet, dirent-ils, celui-là seul administre qui distribue la dépense et lui applique les fonds. Or, l'administration étant l'attribution principale de la puissance exécutive, au roi seul, auquel constitutionnellement elle appartient, doit appartenir aussi le droit de faire aux dépenses l'application de l'impôt. La conséquence de l'amendement, s'il était adopté, serait donc de mettre l'administration dans la chambre, et cette dernière, ignorante des faits et des besoins, ne pourrait exercer ses nouvelles attributions que d'une façon aveugle et arbitraire. D'ailleurs le principe une fois admis où s'arrêterait-on dans son application? Après avoir divisé le budget par chapitres, on arriverait successivement à le diviser par articles et fractions d'articles et, en voulant tout prévoir, on enlèverait

bientôt au gouvernement, au grand préjudice de la chose publique, la liberté d'action qui lui est nécessaire : les ministres ne seraient plus que les agents exécuteurs de la volonté du parlement, et dès lors serait détruit le principe de la responsabilité ministérielle, base fondamentale du régime parlementaire.

MM. Caumartin, Lacroix Frainville, Manuel, Laffitte répondirent que du droit appartenant à la chambre de voter les subsides résultait nécessairement pour elle celui d'apprécier l'utilité de la dépense et d'en régler la nature et la quotité : que les ministres devaient donc être tenus de se renfermer dans les limites fixées pour chaque chapitre par le vote législatif, sans pouvoir jamais transporter l'excédant d'un de ces chapitres à un autre; qu'en consacrant cette règle salutaire la chambre n'empiétait en rien sur les droits et attributions du pouvoir exécutif, mais que dans un gouvernement constitutionnel, l'exercice de ces droits et attributions devait être soumis à des règles qui en prévinssent l'abus, et c'était en fait de finances surtout qu'il était essentiel de les bien poser. Ils ajoutèrent que d'ailleurs, si la chambre n'avait d'autre pouvoir que celui de voter le budget par département ministériel, il dépendrait uniquement du souverain de restreindre ou d'étendre ce pouvoir à son gré et même de le rendre illusoire; que le roi, en effet, nommait ses ministres en tel nombre qu'il voulait et fixait les attributions de

chacun d'eux; que récemment il avait supprimé le ministère de la police pour en faire une simple division du ministère de l'intérieur, que rien ne l'empêchait de prendre la même mesure à l'égard de quelques autres départements ministériels, et que la chambre pourrait être ainsi amenée à n'avoir plus à voter que sur deux ou trois services en bloc.

Au milieu de ce débat, M. Beugnot fit observer que l'amendement Chauvelin devant introduire une grave modification dans le régime des budgets, trouverait mieux sa place dans la loi nouvelle des finances, statuant pour l'avenir, que dans une loi portant règlement de budgets antérieurs. Il proposa donc de le renvoyer à l'examen de la commission des dépenses : cette commission d'ailleurs s'était occupée elle-même de la question, et sans avoir encore adopté une solution définitive, elle avait chargé son rapporteur de préparer et de lui soumettre, pour chaque département ministériel, un projet de division des dépenses par chapitres, combiné de façon que l'ordonnateur pût s'y renfermer sans inconvénients pour le service.

M. Chauvelin réclama contre 'ajournement proprosé, et fit valoir, non sans raison, qu'il y aurait tout avantage à poser immédiatement le principe dans la loi des comptes pour en faire l'application dans le budget qui allait être discuté. Mais

le renvoi demandé par M. Beugnot fut adopté et la commission des dépenses, loin d'admettre la doctrine sur laquelle était fondé l'amendement Chauvelin, commença au contraire par reconnaître qu'aux termes de l'art. 151 de la loi de 1817, chaque ministre avait la faculté de répartir, avec l'autorisation du roi, entre les divers chapitres de son budget particulier, le crédit en masse affecté à ce budget. Cependant il pouvait arriver, dit-elle, qu'un de ces ministres se laissât aller à négliger un service pour mieux doter un autre. Il convenait de prévenir cet abus et dès lors de renfermer les ministres dans des chapitres déterminés, mais assez larges cependant pour qu'une insuffisance sur un article de dépenses pût être couverte au moyen d'un excédant trouvé sur un autre. Une disposition rédigée dans ce sens fut donc insérée au projet de loi des dépenses, et quelque limitée qu'elle fût, elle n'en eût pas moins constitué un grand progrès dans la législation financière. Mais lorsque arriva le moment de la discuter, la session touchait à son terme, et bon nombre de députés étaient déjà partis. Plusieurs membres firent observer qu'en insérant une pareille disposition dans la loi du budget, la chambre manquerait aux égards dus à la pairie et à la couronne, qu'elle mettrait ainsi dans la nécessité, pour ne pas arrêter au milieu de l'année la marche des services, l'une d'accepter cette disposition sans exa-

men et l'autre de lui donner sa sanction. Ajoutons que depuis l'adoption de la loi électorale une partie de la gauche avait cessé de siéger; nul doute que ses membres ainsi absents n'eussent voté pour la spécialité, et de peur que le succès de la question ne fût compromis par une discussion inopportune, le général Sébastiani crut devoir demander que le débat fût ajourné à la prochaine session. L'attention de la chambre presque épuisée par une session très-prolongée, dit-il, l'absence d'un grand nombre de membres dont les lumières seraient précieuses, tout lui paraissait concourir à faire écarter cette année une discussion aussi difficile. L'ajournement demandé par M. Sébastiani fut appuyé par M. de Villèle; il répondait aux convenances des partisans de la mesure aussi bien qu'aux désirs de ses adversaires et il fut adopté à la presque unanimité. Mais, bien que réclamé presque à chaque session, nombre d'années devaient s'écouler encore avant que la spécialité par chapitre fût introduite comme prescription légale dans la législation financière. La chambre continua donc, ainsi qu'elle le faisait depuis 1818, à spécialiser elle-même les crédits en les votant chapitre par chapitre, et souvent même par article; le gouvernement se conforma en général à ses délibérations; mais il n'en restait pas moins armé du droit de les modifier par des virements de chapitre à chapitre dans les limites du budget de chaque mi-

nistère, conformément aux prescriptions de l'article 151 de la loi de 1817.

La discussion des deux budgets de 1820 suivit immédiatement celle des lois des crédits et des comptes. Le budget des dépenses présenté par le gouvernement contenait, comparativement au budget de 1819, une augmentation de 5 millions applicable au ministère de la marine, dont le crédit était ainsi porté de 45 à 50 millions, et cette augmentation n'était que trop justifiée par l'état déplorable où les désastres de l'empire avaient réduit notre établissement naval. Les arsenaux étaient entièrement vides, le matériel naval dans un délabrement complet, et le crédit annuel de 45 millions, alloué depuis 1815, suffisait à peine pour payer les salaires et subvenir aux frais d'entretien les plus indispensables. On avait calculé qu'une allocation de 65 millions pendant dix ans serait nécessaire pour remédier à une situation aussi fâcheuse, et rendre à la France une marine en rapport avec sa position géographique et son importance politique. Toutefois, eu égard aux charges extraordinaires qui grevaient encore le trésor, M. Portal s'était borné à demander un supplément de 5 millions pour l'affecter aux travaux de réparation les plus urgents. La chambre fit droit à cette demande, et tous les autres crédits proposés ayant été alloués, le montant total des dépenses se trouva fixé au chiffre de 876 millions. Sur cette

somme, 738 millions seulement durent être inscrits au budget général des dépenses, et le surplus, soit 138 millions pour non-valeurs, frais de recouvrement des contributions directes, frais de régie, d'exploitation et de perception des autres impôts, fut reporté au budget des recettes et y figura en déduction des produits bruts évalués à 877,500,000 fr. Il y avait dans ce nouveau mode de classement d'une catégorie importante des dépenses publiques une dérogation formelle au système adopté à l'égard de ces mêmes dépenses deux années auparavant. Le ministre des finances avait lui-même proposé cette dérogation en la motivant sur ce que le budget des dépenses étant voté avant celui des recettes, il était irrégulier de comprendre dans le premier une somme de frais dont il était impossible d'évaluer l'importance avant que le chiffre des recettes eût été arrêté, et que c'était dès lors à l'examen de ces dernières que devait se rattacher naturellement l'appréciation des frais à faire pour leur recouvrement. Mais la commission des dépenses n'avait pas été de cet avis ; s'appuyant sur les principes de bon ordre qui avaient déterminé la décision de la chambre en 1818, principes, disait-elle, qu'il était essentiel de maintenir dans toute leur rigueur, elle avait rédigé un article additionnel portant que toutes les charges inhérentes à la réalisation des impôts ou revenus bruts de l'État seraient à l'avenir in-

scrites au budget des dépenses, sans aucune déduction de leur montant réel, si ce montant pouvait être déterminé d'avance, et par évaluation, si leur quotité devait se proportionner à l'étendue des produits ou dépendre de circonstances éventuelles. M. Beugnot avait appuyé cet amendement devant la chambre en faisant observer que son objet était de consacrer un système dont deux années d'application et d'expérience avaient démontré tous les avantages; de son côté M. Roy avait répondu qu'il ne pouvait être question d'enlever au corps législatif l'exercice et le vote des frais de régie et de recouvrement, mais que la quotité de ces frais devant être subordonnée à celle des produits, il était préférable, à tous égards, de n'en déterminer le chiffre que lorsque celui des recettes aurait été définitivement arrêté. M. de Villèle avait donné au ministre l'appui de sa haute influence, et l'amendement de la commission avait été rejeté. Mais, dès l'année suivante, on devait revenir au système de classement adopté en 1818, système bien préférable pour le bon ordre et la clarté des budgets.

Le montant brut des recettes fut ensuite fixé par évaluation à la somme de 877,500,000 francs, inférieure de 14 millions aux prévisions de 1819, et cette différence s'expliquait par une stagnation générale des affaires, stagnation commune à tous les États de l'Europe. Aussi, craignant un déficit sur les

produits indirects, M. Roy, n'avait pas cru devoir proposer de renouveler, pour l'exercice courant, le dégrèvement sur les contributions directes, accordé l'année précédente, et la chambre s'associa à cette sage réserve. Sur la proposition de M. Louis, elle fit aussi rentrer dans le budget diverses recettes et dépenses publiques qui n'y étaient pas comprises. Ainsi le produit de la ferme des jeux avait été abandonné à la ville de Paris qui, sur ce produit, versait annuellement au ministère de l'intérieur une somme de 5,800,000 francs, dont partie était employée par le ministre en dépenses de police, et partie en secours à des hommes de lettres ou subventions à l'Opéra. Ainsi encore 3 millions perçus à titre d'amendes et de confiscation par les deux régies des contributions indirectes et des douanes étaient distribués, en gratifications, par le ministre des finances aux agents qui avaient opéré les saisies. Ni la perception, ni l'emploi de ces deux sommes n'étaient mentionnés au budget, et M. Louis demanda qu'elles y fussent portées l'une et l'autre. Non-seulement, dit-il, la meilleure garantie d'une bonne gestion financière se trouvait dans la publicité la plus complète des actes de l'administration, mais il était de principe, sous le régime représentatif, que toutes les recettes et les dépenses de l'État fussent soumises au vote du législateur; c'était là une règle salutaire dont il était essentiel

de ne pas s'écarter, afin d'assurer le contrôle efficace de la chambre sur tous les services publics; et M. Louis ajoutait que l'irrégularité était d'autant plus grave, par rapport aux 5,800,000 francs de la ferme des jeux, que le ministre de l'intérieur recevait cette somme directement de la ville, tandis que le ministre des finances seul avait titre pour percevoir les produits, et aussi pour remettre à ses collègues les fonds qui leur étaient nécessaires.

Le droit constitutionnel que rappelait M. Louis, ne pouvait être contesté et l'amendement fut voté sans opposition.

A part les deux questions dont nous venons de rendre compte, la discussion du budget de 1820 offrit peu d'intérêt sous le rapport financier. Sur presque tous les points les propositions du gouvernement prévalurent, et les paroles suivantes, de M. Benjamin Constant, expliquent suffisamment les dispositions dans lesquelles se trouvait la chambre et la façon dont les choses s'y passèrent. « La manière dont le budget se discute, dit-il, est un des tristes résultats des événements de cette session. Un des côtés de cette chambre, le côté gauche, témoigne son mécontentement par une absence que je déplore sans vouloir la blâmer, mais qui, j'oserai le dire, va contre son but, et son but utile. L'autre côté, le côté droit, manifeste sa satisfaction et sa

reconnaissance par l'adoption rapide d'articles de dépenses, que ce même côté contestait l'année dernière avec une rigueur et une ténacité remarquables. Il s'ensuit que quelques voix s'élèvent à peine pour faire entendre des réclamations partielles et inutiles. Néanmoins, dans quelque position qu'on se trouve, il faut jusqu'au bout faire son devoir, et, lors même qu'on prévoit son impuissance, remplir ses obligations. »

En effet, les préoccupations étaient ailleurs qu'au budget, et à chaque instant revenaient les allusions à la situation politique, les récriminations au sujet des lois d'exception et de double vote, et les ministres étaient, de la part des membres de la gauche, l'objet des apostrophes les plus vives.

Ce fut un jour Benjamin Constant qui déclara ne pas vouloir voter le crédit demandé pour encouragement aux lettres, sciences et arts, parce que rien n'assurait que cette somme ne serait pas distribuée aux libellistes soldés par le ministère pour calomnier tous les bons citoyens. « Nous sommes, dit-il, livrés muets et garrottés aux hommes payés pour nous déchirer. Les journaux sont le cirque où les puissances du jour jettent leurs ennemis aux bêtes féroces. Non, je ne voterai jamais des fonds qui peuvent servir à solder le prix de libelles ou le salaire de censeurs dont la complaisance approuve ces libelles, et tout en prévoyant à quel terme tant

d'injustices nous conduiront, tout en sachant qu'elles préludent à des oppressions de tous les genres, je veux, dussé-je rendre ces oppressions plus prochaines et plus inévitables, refuser ces prétendus encouragements aux lettres, parce que ces encouragements tourneront indubitablement au profit de ceux qui dénoncent l'innocence, aigrissent les haines et préparent les iniquités. »

Un autre jour ce fut M. de Girardin qui, au sujet du traitement de 150,000 francs demandé par le duc de Richelieu en sa qualité de président du conseil, disait : « Je vous demande ce qu'est un président du conseil qui n'a ni portefeuille, ni responsabilité, ni signature, et dont les fonctions n'ont même pas été déterminées par une loi. Je sais, et je ne sais que trop que notre gouvernement constitutionnel a été démoli pièce à pièce, sans que nous ayons pu l'empêcher ; mais au moins nous devons faire des réserves, afin que, si plus tard on veut le reconstruire, on puisse en retrouver les matériaux épars dans nos opinions. Nous voyons tous les jours des choses qui doivent paraître bien singulières aux yeux des amis de la liberté, et si nous continuons ainsi, nous aurons bientôt un gouvernement constitutionnel comme la Turquie a un gouvernement représentatif. »

Une autre fois encore, ce fut M. de Lameth qui s'exprima sur le compte du cabinet de la façon

suivante : « Dans peu de jours la représentation nationale va être ajournée ; dans quelle situation allons-nous laisser la France, et quel remède peut s'offrir pour calmer les alarmes publiques ? Serait-ce la considération dont jouissent les hommes investis du pouvoir ? seraient-ce leurs principes, leur unité de vues, leur force de caractère, la constance de leurs déterminations et de leur conduite ? Tous les motifs d'espérer n'existent malheureusement plus. La force du gouvernement, en effet, ne se calcule pas sur le nombre des arrestations, mais sur une marche régulière et légale : or, dans ce moment, au contraire, le vaisseau de l'État vogue sans boussole et sans pilote au milieu des écueils ; et quand je parle de pilotes, j'entends parler des ministres, car nous ne pouvons fonder d'espérance que sur la haute sagesse du monarque, sur les lumières de la nation, sur la volonté qu'elle a de rester libre et sur la contenance également sage et ferme dans laquelle elle saura rester. »

On comprend les murmures, les protestations, souvent les scènes de tumulte que provoquaient de pareilles accusations, mal fondées tout au moins pour une partie, car ni le duc de Richelieu ni M. de Serres, ni aucun de leurs collègues, n'étaient hommes à violer le pacte constitutionnel. La rupture du cabinet avec toutes les fractions du parti libéral était donc complète, et, une fois entré dans la voie des conces-

sions au parti royaliste, il devait lui être bien difficile de s'arrêter. A peine la session était-elle terminée qu'il lui fallut satisfaire à de nouvelles exigences. Ainsi les journaux appartenant à l'opinion libérale devinrent l'objet de poursuites nombreuses. Plusieurs préfets et sous-préfets, soupçonnés d'être favorables à une politique de modération, furent remplacés. Les chefs du centre gauche, MM. Royer-Collard, Camille Jordan, Barante, Guizot, furent rayés de la liste du conseil d'État, malgré les gages de dévouement qu'ils avaient, les uns et les autres, donnés à la royauté, et partout les agents du gouvernement reçurent l'ordre d'appuyer, aux élections prochaines les candidats purement royalistes. Sur ces entrefaites survinrent deux événements; l'un la naissance du duc de Bordeaux, l'autre la découverte de la conspiration militaire de la rue Cadet, événements qui, exploités par l'esprit de parti, rallièrent à la politique nouvelle suivie par le cabinet ces masses et opinions flottantes qu'attire le succès et qu'effraye la moindre apparence de désordre.

Le vent soufflait donc en plein à la réaction quand eurent lieu, au mois de novembre, les premières élections faites d'après le mode établi par la loi du double vote. Les résultats dépassèrent toutes les espérances du parti royaliste; la plupart de ses candidats furent élus dans les colléges de département, ils l'emportèrent également dans un grand nombre

de colléges d'arrondissement, et la chambre nouvelle étant composée de 430 membres, les forces allaient ainsi s'y répartir : droite et extrême droite, 170 membres ; centre droit, 100 ; gauche et centre gauche, 160. Parmi ces fractions, le centre droit seul appartenait au ministère, et pour s'assurer le concours de la droite, le duc de Richelieu crut devoir appeler à siéger dans le cabinet ses deux chefs les plus influents, M. de Villèle, avec le titre de ministre sans portefeuille, et M. de Corbière, avec les attributions de président du conseil royal de l'instruction publique. Mais l'extrême droite se refusa à toute alliance, et c'était elle qui devait susciter au cabinet les principales difficultés contre lesquelles il eut à lutter dans la nouvelle session. Aux yeux de cette fraction, le duc de Richelieu et ses collègues avaient le tort impardonnable, les uns d'avoir coopéré à l'ordonnance du 5 septembre, les autres d'avoir défendu et appuyé la politique de modération qu'elle avait inaugurée, et à peine la chambre fut-elle réunie que le général Donnadieu, MM. Dudon et de Vaublanc commencèrent l'attaque à l'occasion du projet de loi des douzièmes provisoires. « Comment, disait le général Donnadieu, la chambre tendrait-elle la main et donnerait-elle son concours à ces hommes dont la conduite a amené des catastrophes irréparables, et a été naguère, de sa part, l'objet de protestations si généreuses et si éner-

giques. Ces hommes, ajouta-t-il, ont tout flétri, tout avili, tout corrompu; ils se sont corrompus eux-mêmes, et le mal qu'ils ont répandu a germé dans leurs mains. On ne saurait espérer qu'ils le réparent, car ce n'est pas en leur puissance. Ne sont-ils pas dans le cas de ce citoyen d'Athènes dont les propositions, bien qu'utiles à la république, avaient besoin pour être mises en délibération d'être reproduites par une bouche plus pure, parce que la sienne avait perdu le droit de se faire entendre? » M. de Villèle prit la défense du cabinet; « Ce n'était pas aux personnes, mais aux choses, dit-il, que l'opposition royaliste avait précédemment fait la guerre; et actuellement que le gouvernement était rentré dans la voie qui pouvait seule mener au salut de la royauté et du pays, elle devait se rallier autour de lui. » C'était donc une amnistie que M. de Villèle demandait en faveur de ses nouveaux collègues et les douzièmes furent votés par 288 voix contre 65.

Dans les premiers jours de janvier 1820, M. Roy soumit à la chambre des députés les divers projets de loi des finances qu'elle allait avoir à discuter pendant sa session: 1° plusieurs demandes de crédits supplémentaires montant ensemble à 11 millions pour dépenses, les unes déjà soldées, les autres non encore ordonnancées, affectées à l'exercice 1819; 2° le projet de loi portant règlement du budget de

ce même exercice 1819, ledit budget se soldant par un reliquat disponible de 4,450,000 francs à reporter comme ressource au budget de 1821 ; 3° le projet du budget de 1821, dans lequel les dépenses étaient évaluées à 882,300,000 francs, et les recettes à 888 millions ; le ministre proposait en outre, conformément à la promesse qui en avait été faite depuis longtemps d'accorder sur la contribution foncière un dégrèvement de 27,350,000 fr., dégrèvement qui, partant seulement du 1er juillet suivant ne devait être que de moitié de cette somme pour l'année courante ; 4° enfin un projet de loi contenant les mesures à prendre pour acquitter aux créanciers de l'arriéré antérieur à 1816, le premier cinquième des reconnaissances de liquidation qui leur avaient été délivrées, et ce fut de ce dernier projet que la chambre eut d'abord à s'occuper.

Le montant des reconnaissances de liquidation délivrées ou à délivrer encore était évalué à une somme de 300 millions, et aux termes de la loi du 25 mars 1817, ces reconnaissances devaient être remboursées par cinquièmes d'année en année, à commencer de 1821, en numéraire, et à défaut de numéraire en inscriptions de rentes au cours moyen des six mois qui précéderaient l'année du remboursement. On était arrivé à l'année 1821 ; il fallait donc aviser aux moyens de tenir l'engagement for-

mel pris en 1817, et comme le ministre n'avait pas à sa disposition la somme nécessaire pour acquitter le premier cinquième échu, soit 65 millions, il demandait à la chambre de lui ouvrir un crédit en rente de 3,884,328 fr., représentant à 77 fr. 23 c., cours moyen de la rente pendant les six derniers mois de 1820, le capital devenu exigible. Mais la rente n'était plus à 77 fr. 23 c., elle avait dépassé 80, et en délivrant aux créanciers des inscriptions réglées sur le cours de 77 fr. 23 c., l'État leur eût donné 5 ou 6 millions de plus qu'il ne leur devait. Sans doute le trésor eût pu aliéner lui-même les rentes dont l'inscription était proposée et avec le prix payer les 60 millions échus. Mais il était à craindre que l'émission de ces valeurs n'entravât la marche ascensionnelle des cours, et le gouvernement avait d'autant plus d'intérêt à ne prendre aucune mesure qui pût arrêter la hausse, qu'ayant encore 12 millions de rentes en portefeuille sur les divers crédits qui lui avaient été précédemment accordés, son projet était de les aliéner pour diminuer la dette flottante dont elles étaient le gage, et plus les cours hausseraient, plus ces rentes devaient acquérir de valeur. Le ministre avait donc cherché une combinaison qui pût concilier les intérêts du trésor avec les droits des porteurs de reconnaissances, et tout en laissant à ces derniers la faculté s'ils le préféraient d'être remboursés en

numéraire, il proposait de délivrer en échange de leurs titres à tous ceux d'entre eux qui croiraient y trouver leurs avantages, des annuités payables en six années à raison de 10 millions par an. Le remboursement de ces annuités devait être garanti par les rentes dont la création était demandée ; de plus, au payement de leurs intérêts seraient affectés les arrérages de ces mêmes rentes, et ces arrérages étant de 3,800,000 francs, les intérêts pourraient être ainsi portés à 6 p. 100.

Ce projet était bien simple, et il donna lieu cependant à une discussion qui fut aussi longue qu'animée. Les objections qu'il souleva et que reproduisirent à satiété MM. Syries de Mayrinhac, de Bouville, Casimir Périer, Benjamin Constant et autres, furent les suivantes : Pour se procurer les 60 millions qui lui étaient nécessaires, le trésor n'avait nul besoin de recourir ni à une création de rentes, ni à une émission d'annuités. Cette somme pouvait facilement être obtenue par un ajournement du dégrèvement proposé sur la contribution foncière, par des économies à opérer sur les divers services, et enfin il était probable que l'exercice 1820 laisserait un excédant disponible de 20 millions. Mais si ces moyens de libération n'agréaient pas à la chambre, au lieu d'émettre des annuités, il serait dans tous les cas préférable de procéder immédiatement à la négociation des 3,800,000 francs de rentes. En effet

les cours étant à 84, supérieurs par conséquent de 6,50 au cours moyen des six derniers mois de 1820, le trésor pourrait réaliser ainsi un bénéfice considérable, tandis qu'en retardant, il risquerait de traiter à des conditions moins avantageuses. D'ailleurs, ajouta M. Bertin de Veaux, le système des dettes à échéances fixes est des plus dangereux pour un État. Le gouvernement n'est pas le maître de régler l'avenir; il emprunte sous les auspices de la paix, et quand l'échéance arrive, la guerre furieuse étend partout ses ravages, et loin de trouver alors dans son revenu l'excédant nécessaire, il est obligé de se créer à grands frais des ressources extraordinaires : ou bien encore il emprunte sous les auspices de l'abondance et au sein d'une riante prospérité; au moment de l'échéance, une affreuse disette porte partout la désolation, et le gouvernement doit alors ainsi qu'il y a été obligé en 1816, se résigner aux plus durs sacrifices pour soulager la misère des peuples : il est donc sage de se libérer au plus vite des emprunts temporaires et de ne pas en négliger l'occasion, surtout quand cette occasion se présente aussi favorable qu'elle l'est actuellement.

Mais en ce qui concernait les moyens de libération proposés par les préopinants, MM. Roy, Chabrol et Duvergier de Hauranne répondirent qu'il était impossible de différer encore le dégrèvement si formellement promis et si impatiemment attendu

depuis plusieurs années ; que d'ailleurs l'excédant de ressources prévu sur l'exercice 1820 n'était que trop problématique, et que s'il se réalisait, il conviendrait avant tout de l'affecter à combler l'ancien déficit des caisses qui s'élevait encore à 67 millions. Puis l'échéance du premier cinquième des reconnaissances de liquidation tombait au mois de mars prochain, et c'était immédiatement qu'il fallait se procurer, pour y faire face, la somme de 60 millions. Force était donc de recourir à des moyens de crédit, et le système proposé par le gouvernement était à tous égards le meilleur. D'après ce système, des rentes étaient créées pour assurer ou garantir le remboursement du capital qui allait être exigible ; mais il pouvait y avoir intérêt pour le trésor à différer la négociation de ces nouveaux titres, soit pour en tirer plus tard meilleur parti, soit en vue d'autres opérations, et alors moyennant un léger avantage accordé aux ayant droit, sans aucun sacrifice pour l'État, on espérait les amener à demander eux-mêmes que leur libération fût retardée. Enfin, ajoutait M. Beugnot, il y a tout profit pour un État à diversifier les titres de sa dette et à les varier suivant les convenances des prêteurs. Ainsi la rente sera recherchée par ceux qui ont à faire un placement définitif, l'annuité conviendra plutôt à ceux qui veulent tout à la fois être assurés d'avoir à un moment fixé la disponibilité de leur capital et d'en

tirer jusqu'alors un revenu élevé, tandis que les bons du trésor ont le mérite particulier d'attacher un intérêt de tous les jours à des sommes remboursables à des époques rapprochées. Pour s'accommoder à toutes ces convenances, le gouvernement doit donc essayer de plusieurs espèces d'effets publics, et s'il peut découvrir un genre de valeur qui soit tellement approprié au goût des particuliers, que ces derniers pour l'avoir se contentent d'un intérêt inférieur à celui généralement admis, alors il a la ressource d'ouvrir sous cette forme des emprunts avec lesquels il peut rembourser la partie de ses dettes qui lui est le plus à charge. C'est ainsi qu'on procède en Angleterre, et les annuités paraissent être en France une forme de créance goûtée par les capitalistes, car depuis qu'il est question de les créer, les reconnaissances de liquidation contre lesquelles elles doivent être échangées, ont dépassé le pair de 4 à 5 francs.

M. Louis ne fit aucune objection de principe au projet du gouvernement, mais ce projet ne déterminant pas le taux de l'intérêt auquel seraient émises les annuités, il craignait qu'à l'instar de ce qui venait d'avoir lieu pour un emprunt de la ville de Paris, le ministre ne voulût recourir à un mode de loterie en répartissant les intérêts suivant les chances de primes ou de tirages. C'était assez, suivant lui, de la loterie royale qui rapportait, il est

vrai, au trésor 15 millions, et des jeux qui en produisaient 5, mais qui répandaient annuellement, les uns et les autres, pour près de 200 millions de pertes dans les familles, sans aller encore autoriser l'établissement de primes ou de loteries. Il croyait donc tout à la fois sage, prudent et moral de décider, par un article spécial, qu'aucune espèce de chance ne pourrait être attachée aux annuités. Mais M. Roy répondit que les chances ne sauraient, dans tous les cas, constituer une loterie bien dangereuse, parce que la prime à établir ne porterait que sur les intérêts, que ces intérêts ne dépasseraient jamais 6 p. 100, et qu'il pourrait, au contraire, y avoir avantage réel à les diviser en intérêts fixes ou variables au gré des parties. Il conclut donc au rejet de la disposition restrictive demandée, et le projet du gouvernement fut adopté tel qu'il avait été proposé.

Quinze jours après, une ordonnance royale réglait l'exécution de la nouvelle loi. Les porteurs de reconnaissances comprises dans le premier cinquième, dont le tirage avait eu lieu au mois de décembre précédent, eurent le choix, soit d'être payés en numéraire, soit de prendre des annuités remboursables en six années, ces annuités devant porter, suivant que le préféreraient les ayant droit, un intérêt annuel de 6 p. 100 ou bien de 4 p. 100. Mais au moyen de 2 p. 100 retenus sur ces dernières, il

était constitué chaque année un capital de 600,000 fr. qui devait être réparti au sort entre leurs titulaires au moyen de lots dont le plus fort était de 50,000 fr. et le plus faible de 250 francs. Cette combinaison n'affectait en rien le capital des créanciers, elle ne portait que sur une portion minime des intérêts, et ne présentait dès lors aucun autre inconvénient que celui de reposer sur un principe aléatoire; elle eut le plus grand succès; les demandes de remboursement en numéraire ne s'élevèrent qu'à 5 millions, et sur les 55 millions d'annuités délivrées 50 millions le furent à 4 p. 100.

Une seule et même commission avait été chargée d'examiner le projet de loi portant règlement du budget de 1819, ainsi que les demandes de crédits supplémentaires pour le même exercice. Elle proposa d'adopter le tout sans modifications. Mais parmi les suppléments de crédits, l'un de 6 millions donna lieu à une discussion que nous croyons devòir rappeler.

Nous avons dit les sacrifices qu'avait faits le gouvernement pour remédier en 1817 à la cherté des subsistances. Pour Paris seulement il avait dépensé 24 millions en avances de grains. et avait demandé le remboursement de cette somme à la ville. Mais cette dernière n'avait voulu d'abord donner que 6 millions, prétendant que la perte subie était le résultat de mesures prises sans sa participation dans des

vues d'intérêt général, et pour assurer le maintien de la paix publique au lieu où siégeait le gouvernement. Après de longs débats une transaction était enfin intervenue; l'État avait réduit ses réclamations de 18 millions à 12 millions; mais comme la créance figurait à l'actif du trésor pour le chiffre de 18 millions, il était indispensable que le sacrifice de 6 millions consenti fût sanctionné par la chambre, et qu'à cet effet elle allouât législativement cette somme comme crédit pour subvenir aux dépenses occasionnées en 1817 par la cherté des subsistances. La proposition du gouvernement à ce sujet donna lieu aux critiques les plus vives et les plus opposées. Divers membres prétendirent que la France entière ne pouvait être condamnée à payer les sacrifices faits en faveur d'une ville qui absorbait toutes les ressources du pays, et à laquelle sa situation exceptionnelle procurait tant d'avantages. Les députés de la Seine, au contraire, objectèrent qu'en droit la ville de Paris n'aurait été tenue à rien donner, parce que la dépense avait été faite non-seulement sans la participation du conseil municipal, mais même contre sa volonté formelle; qu'en effet, l'avis de ce dernier avait été de ne prendre aucune mesure pour maintenir le blé au-dessus de son prix normal, et de se borner purement et simplement à accorder des secours à la classe indigente. Nous citerons, à ce sujet, l'opinion si sensée exprimée par

M. Delessert, et qu'on aurait dû se rappeler en d'autres circonstances. « Au reste, dit-il, quelque considérables qu'aient été les pertes faites sur les subsistances dans ces années désastreuses, il faut espérer qu'on en retirera, du moins, des leçons utiles pour l'avenir; que le gouvernement se convaincra, enfin, que le seul bon système à suivre en matière de subsistances est de s'en mêler le moins possible; qu'il doit se borner à assurer la liberté complète du commerce, et à encourager les approvisionnements que les établissements publics et particuliers veulent faire dans des temps d'abondance, pour les employer dans les temps de cherté; que le seul moyen d'empêcher la disette est de laisser monter le blé à son prix réel, sauf à distribuer des secours abondants à la classe indigente; que chaque fois que l'État voudra se mêler de faire ce commerce, il y perdra et augmentera le mal en écartant du marché tous ceux qui s'en occupent habituellement, et qui, ne voulant pas perdre comme lui, lui laissent dès lors toute la charge et la responsabilité des approvisionnements. »

A son tour M. de Villèle prit habilement la défense de Paris contre les préjugés de la province. Il représenta que les départements s'embellissaient des produits de cette ville; que, de son côté, elle y répandait l'aisance par la consommation abondante qu'elle faisait de leurs denrées; qu'il convenait

d'écarter de la discussion tout ce qui pouvait exciter des rivalités mesquines et d'examiner la question en elle-même, c'est-à-dire au seul point de vue des intérêts divers qu'il s'agissait de concilier. Or la transaction proposée était équitable, elle mettait fin à un désaccord qu'il importait de régler au plus tôt, et, déterminée par ces sages observations, la chambre vota la proposition du gouvernement à la majorité de 256 voix contre 27.

Chaque année constatait de nouveaux progrès dans le mode de tenue et de production des comptes, et à ce sujet M. Louis se plut à reconnaître que l'ordre le plus parfait existait dans les comptes du ministère de la guerre; qu'il y avait amélioration réelle dans ceux des autres ministères, et que bientôt on arriverait à établir partout la régularité désirable. Toutefois le ministre de l'intérieur avait fait certaines dépenses non prévues au budget, sans y avoir été au préalable autorisé par ordonnance royale ainsi que le prescrivait l'art. 152 de la loi de 1817; de plus il n'avait soumis ces ordonnances à la signature du roi que postérieurement à l'accomplissement des faits, et quelques jours seulement avant la présentation de la loi de régularisation à la chambre. Pour prévenir le retour de pareilles irrégularités, M. Louis et le général Foy crurent devoir proposer un amendement portant que les ordonnances rendues par le roi en exécution de l'art. 152 de

la loi du 25 mars 1817 seraient à l'avenir inscrites au *Bulletin des lois* avant d'être mises à exécution. MM. Roy, de Villèle et de Serres combattirent vivement cette proposition; ils représentèrent qu'il pourrait y avoir parfois grand intérêt à ne pas donner de publicité préalable à des mesures nécessitées par des circonstances extraordinaires; que ces mesures ne resteraient, dans aucun cas, longtemps ignorées, puisqu'elles devraient être soumises à la sanction des chambres dans leur prochaine session, et que d'ailleurs la responsabilité du ministre ordonnateur était une garantie suffisante contre tous abus répréhensibles. Malgré son utilité incontestable, l'amendement qui devait devenir plus tard article de loi fut rejeté, et les lois de crédits et de comptes furent adoptées sans autres observations qu'il y ait intérêt à rappeler. Les recettes de 1819 furent ainsi arrêtées au chiffre de 868,312,500, les dépenses à celui de 863,853,000, et ces dernières se trouvèrent avoir été inférieures de près de 6 millions aux crédits primitivement alloués.

Ce fut au mois de juin seulement, après les débats les plus passionnés sur les modifications à introduire dans le règlement de la chambre, sur les secours à accorder aux anciens donataires, et sur un projet de loi portant création de nouveaux sièges épiscopaux, que la chambre aborda la discussion du budget de 1821. Renonçant au mode de

procéder employé depuis trois ans, et dont la pratique avait démontré tous les inconvénients, le ministre avait réuni dans le même projet de loi les propositions de recettes et de dépenses, et ce projet avait été soumis à l'examen préparatoire d'une seule commission. Le ministre avait tenu compte également des objections auxquelles avait donné lieu, l'année précédente, le classement des frais de régie, et, au lieu de porter ces frais en déduction au budget des recettes, il les avait rétablis au budget des dépenses. Ces dernières, évaluées à 882 millions, n'excédaient que de 6 millions celles votées l'année précédente, et cet accroissement consistait en 3 millions de plus pour le ministère de la marine, dont nous avons dit tous les besoins, et 3 millions pour le service des cautionnements et de la Légion d'honneur. Quant aux recettes, grâce au développement du commerce français avec l'étranger, les résultats déjà réalisés pour 1820 permettaient d'espérer que les produits de cet exercice dépasseraient de 20 millions les prévisions primitives. Le ministre avait donc pensé qu'il y avait lieu de profiter de cette heureuse situation pour supprimer définitivement la retenue de 2,400,000 francs sur les traitements et pour opérer sur la contribution foncière un dégrèvement de 27,350,000 francs à répartir, partie entre les départements les plus chargés, partie entre tous indistinctement, eu égard à leur contingent annuel. Mais ce

dégrèvement ne devait partir que du 1er juillet et alléger seulement, jusqu'à concurrence de 13,675,000 fr. en 1821, les charges des contribuables. Malgré le renoncement à 16,075,000 fr. de ressources, M. Roy, évaluant le revenu probable de cet exercice d'après la moyenne des produits réalisés dans les trois dernières années, croyait pouvoir le porter encore à 888 millions, et l'excédant des recettes sur les dépenses devait être ainsi de 6 millions. Mais au lieu de disposer immédiatement de cet excédant et de celui que laisserait libre le budget de 1820, il était d'avis de les mettre en réserve l'un et l'autre pour assurer le service des années suivantes, au cas où le dégrèvement qui atteindrait alors son maximum de 27,350,000 francs laisserait un déficit. Il proposait enfin de décider, par un article spécial, qu'au moyen du dégrèvement consenti, le contingent en principal de tous les départements de la France serait désormais invariablement fixé à la somme de 154 millions.

La commission du budget refusa de donner son assentiment à cette dernière disposition. Elle fit observer qu'il était impossible d'engager ainsi l'avenir, et que d'ailleurs s'il résultait de nouvelles recherches, que d'autres départements se trouvassent encore trop grevés, il serait juste de leur accorder la diminution de charge à laquelle ils seraient reconnus avoir droit. A part cette disposition et quelques crédits dont elle demanda la réduction, la commis-

sion accepta toutes les prévisions et propositions du gouvernement. Le rapport des dépenses fut confié à M. de Bourienne, et M. de Labourdonnaye fut chargé de celui des recettes.

Après avoir constaté dans ce dernier travail, la bonne situation des finances, le chef célèbre de l'extrême droite, profitait de cette occasion officielle pour faire une nouvelle profession de ses principes plus aristocratiques encore peut-être qu'ils n'étaient monarchiques, et il ajoutait : « Cette situation ne pourra que devenir meilleure lorsque, bornant ses devoirs à régner sur les hommes et à donner l'impulsion première à toutes les parties de l'organisation sociale, le gouvernement ne surveillera plus que de très-haut cette administration locale des choses, seconde providence de la société, qui, toujours attentive et toujours présente, proportionne la force à la résistance, les ressources aux besoins, et groupe tous les intérêts autour d'une autorité paternelle. Fort de la liberté des communes et provinces qu'il aura constituée, dégagé de tous les embarras de détail qui entravent sa marche, après avoir placé la liberté civile sous la garantie des magistrats, il mettra la liberté politique sous la sauvegarde de la propriété. »

Il est peu de budgets dont la discussion ait été aussi longue que celle du budget de 1821. Cette discussion dura six semaines, et à la fin de la ving-

tième séance, le rapporteur des dépenses, M. de Bourienne constatait que 375 orateurs avaient déjà pris la parole. Tous les sujets possibles d'administration y furent abordés, et les attaques politiques n'y firent pas défaut non plus. Ainsi, à l'occasion du budget des affaires étrangères, MM. Bignon, Foy, et Benjamin Constant, reprochèrent au gouvernement d'avoir agi contrairement à l'honneur du pays en consentant, dans le congrès de Laybach, à ce que des armées autrichiennes allassent en Italie combattre, jusque sur nos frontières, l'établissement d'institutions semblables à celles dont jouissait la France. Au sujet également du budget de l'intérieur, M. Stanislas de Girardin accusa la police d'avoir provoqué par ses manœuvres les conspirations récemment découvertes. Les mêmes reproches furent formulés par le général Donnadieu, dans un langage plus violent encore que celui qu'il avait tenu lors de la discussion de la loi des douzièmes, et de leur côté MM. de Bouville et Castelbajac demandèrent la suppression de ce service, parce que, dirent-ils, la police n'avait su prévenir aucun complot, empêcher aucun crime, procurer l'arrestation d'aucun des vrais et principaux coupables, et qu'elle était dès lors complétement inutile.

Au ministère de la justice, M. Étienne se plaignit de ce que les magistrats inamovibles de l'ordre

inférieur étaient mal rétribués, et il accusa le gouvernement de ne pas vouloir améliorer leur situation, afin que l'indépendance attachée à leurs fonctions fût paralysée par le besoin qu'ils pouvaient avoir d'obtenir un sort plus heureux. M. de Serres repoussa cette allégation avec une vivacité extrême, et le débat dégénéra en personnalités d'autant plus violentes que dans le sentiment du garde des sceaux la plupart des membres de la gauche étaient des conspirateurs avec lesquels il y avait peu de ménagements à garder, et que ceux-ci de leur côté voyaient en lui un renégat politique passé par ambition dans un parti qu'il avait longtemps combattu. M. de Serres accusa donc la gauche de professer des principes anarchiques. et MM. Foy et Benjamin Constant le sommèrent de poursuivre juridiquement ceux d'entre eux qu'il soupçonnait de tramer des complots ; s'il s'abstient de le faire, dirent-ils, il se reconnaîtra par cela même coupable d'avoir violé la liberté de discussion, d'avoir abusé de sa position et d'avoir fait des dénonciations fausses et calomnieuses. Au reste, ajouta M. Benjamin Constant, quand le garde des sceaux aborde la tribune, c'est comme si nous y voyions monter avec lui l'invective et la calomnie.

Ces incidents sont étrangers à notre sujet, mais nous avons cru devoir les citer parmi plusieurs autres de même genre, pour donner une idée du degré

d'exaspération auquel était arrivée l'hostilité de la gauche et de l'extrême droite contre le cabinet. La seule discussion dont nous ayons à parler avec quelque détail fut celle à laquelle donna lieu le projet de dégrèvement proposé par le ministre des finances, et nous devons d'abord rappeler les précédents de la question.

Le principal de la contribution foncière fixé par la loi du 5 septembre 1791 au chiffre de 240 millions fut réparti à cette époque entre les divers départements du territoire au prorata du produit des impôts directs et indirects, celui de l'enregistrement excepté, que payaient les provinces dont avaient fait partie ces départements et sans tenir compte de l'inégalité des charges qui avait existé entre les provinces. Cette inégalité ainsi maintenue avait été le sujet de plaintes incessantes de la part des départements surchargés, et 60 millions de dégrèvement avaient été successivement accordés en attendant que l'achèvement du cadastre entrepris sous l'administration de M. Gaudin permît de procéder à une nouvelle et plus exacte répartition. Mais en 1818, ce cadastre n'était guère avancé, et on avait calculé alors que la dépense, pour le terminer, s'élèverait au moins à 90 ou 100 millions, et qu'il ne pourrait être achevé avant trente ans, si l'allocation annuelle qui lui était affectée restait au chiffre habituel de 3 millions. La situation financière ne permettait pas d'ac-

croître de longtemps encore ce crédit, et d'un autre côté, l'utilité du cadastre parfaitement admise en ce qui concernait la répartition du contingent départemental entre les diverses communes et leurs habitants, était fortement contestée pour la répartition du contingent général entre les divers départements. Cependant il était urgent de mettre un terme à des inégalités qui variaient du septième au dix-septième du revenu, suivant les contrées, et un article de la loi des finances de 1818 avait disposé qu'il serait proposé aux chambres dans leur session suivante un projet de répartition basé tout à la fois sur les résultats déjà obtenus par le cadastre et sur les notions que fourniraient les comparaisons des baux et actes de vente. Mais en 1819, M. Louis ne s'était pas cru suffisamment renseigné pour présenter ce projet. Opposé d'ailleurs en principe à tout système qui aurait pour objet de mettre à la charge des départements les moins imposés la portion dont seraient allégés les autres, il avait exprimé l'avis que la répartition nouvelle devait se faire uniquement par voie de dégrèvement au profit des départements surchargés, et que le trésor seul devait supporter les conséquences de la mesure. La chambre avait adopté cette opinion et ordonné qu'il lui serait présenté dans la session suivante un projet de dégrèvement à répartir d'une façon définitive entre les divers départements qui, d'après les vérifications prescrites par

la loi du 15 mai 1818, seraient reconnus y avoir droit. Nous avons dit les raisons qui, en 1820, avaient empêché M. Roy de se conformer à cette prescription. Mais la situation s'étant améliorée en 1821, il avait cru pouvoir proposer à la chambre d'accorder sur la contribution foncière un dégrèvement de 19,617,000 francs, dont 13,529,000 fr. sur le principal et 6,438,000 francs sur les centimes additionnels, ledit dégrèvement à répartir entre les 52 départements les plus chargés, plus une autre réduction sur les mêmes centimes additionnels de 5 centimes montant à 7,733,900 francs, et applicable à tous les départements, ce qui portait le montant de la décharge totale à 27,350,000 francs.

Pour désigner d'une façon équitable les départements qui profiteraient du dégrèvement de 19 millions, le ministre avait dû faire procéder à une évaluation du revenu territorial de la France, et cette évaluation avait eu lieu d'après les bases indiquées par la loi des finances de 1818. A cet effet, 228,000 baux, 3,110,000 actes de ventes, ainsi que les opérations cadastrales de 571 cantons avaient été consultés, et un tableau annexé au projet de loi du budget, attribuait à 52 départements le bénéfice de la mesure proposée, en déterminant la quote-part de décharge de chacun d'eux, de façon que le contingent de l'impôt foncier, auquel ils resteraient encore assujettis ne dépassât pas le neuvième ou le

dixième de leur revenu. Ce tableau, ainsi que nous l'avons dit, souleva dans la chambre de nombreuses objections, et chaque député crut devoir venir réclamer en faveur de son département. Les uns prétendirent que le travail présenté par le ministre contenait des erreurs, les autres qu'il reposait sur des bases défectueuses. Mais ces bases avaient été itérativement déterminées par deux lois récentes, auxquelles l'administration n'avait fait que se conformer, et il n'était plus temps d'en venir contester le mérite. C'est ce que représenta avec juste raison le commissaire du gouvernement M. Capelle, dont les observations furent appuyées par M. de Labourdonnaye, et les propositions ministérielles, concernant le chiffre et la répartition du dégrèvement, furent adoptées. Mais il n'en fut pas de même de la disposition par laquelle le ministre demandait que le principal de la contribution foncière pour tout le territoire demeurât désormais invariablement fixé à la somme de 154,678,000 fr. En vain M. Roy, à l'appui de cette disposition, invoqua l'intérêt de l'agriculture, qui serait surtout encouragée, dit-il, à améliorer les terres si elle avait l'assurance que ces améliorations ne deviendraient pas pour elle la cause d'une aggravation d'impôts. Mais la chambre pensa, comme l'avait fait la commission, que le temps et l'expérience démontreraient sans aucun doute la nécessité de nouvelles rectifications et réductions à

introduire dans la répartition et le chiffre de l'impôt foncier; qu'il fallait donc laisser la voie ouverte à toute réforme dont l'objet serait de faire disparaître les inégalités proportionnelles de cet impôt; que d'ailleurs le législateur actuel ne pouvait avoir la prétention de statuer souverainement pour l'avenir, et qu'il était inutile dès lors de proclamer invariable une mesure que la prochaine chambre aurait le droit de modifier et d'annuler même, si elle le jugeait convenable.

Enfin la chambre décida que le cadastre devant surtout avoir pour résultat de faciliter une meilleure répartition de l'impôt foncier entre les contribuables, c'était aux frais des départements que cette opération devait être continuée. En conséquence, les conseils généraux furent autorisés à voter à cet effet, jusqu'à concurrence de trois centimes, et il fut créé un fond commun pour être distribué entre les divers départements à proportion de leurs besoins et des sacrifices qu'ils s'imposeraient.

Mais si le dégrèvement avait le grand avantage de diminuer la quotité de l'impôt foncier, il devait avoir politiquement des conséquences regrettables, puisqu'en réduisant la part de contribution payée par chaque contribuable, il devait réduire aussi d'un cinquième le nombre des électeurs et éligibles, et priver des droits politiques dont ils jouissaient ceux d'entre eux qui, par leur situation sociale, apparte-

naient plus particulièrement au parti libéral. Aussi un amendement fut-il proposé par M. Delaunay, membre du côté gauche, à l'effet de faire décider que le nombre des électeurs et éligibles resterait fixé dans chaque département au chiffre établi en 1814, et que les plus imposés au-dessous de 300 francs seraient appelés à compléter ce chiffre légal partout où il ne serait pas atteint. A l'appui de ces amendements, MM. Foy, Benjamin Constant et Saint-Aulaire soutinrent que le système électoral de la France ne pouvait être bouleversé par le vote d'une simple loi de finances. C'était la charte de 1814 qui avait établi ce système et, en fixant à 1,000 fr. le cens des éligibles, à 300 francs celui des électeurs, elle n'avait pas entendu seulement faire dépendre leurs qualités politiques des garanties offertes par leur situation sociale, mais elle avait voulu aussi établir une proportion déterminée entre leur nombre et celui des autres citoyens. Cette proportion allait donc se trouver complétement changée par l'effet du dégrèvement qui venait d'être adopté, puisqu'au lieu de 100,000 électeurs il n'y en aurait que 80,000, et une mesure, qui, à tant d'égards, devait être considérée comme un bienfait, deviendrait ainsi la cause d'un désordre constitutionnel des plus graves. Mais ce n'était pas tout, et le développement probable de la richesse publique devait faire présumer que de

nouveaux dégrèvements auraient encore lieu. « Je suppose, dit le général Foy, l'État jouissant d'une paix profonde, les lois s'exécutant sans efforts, l'industrie et l'agriculture florissantes. C'est le moment ou jamais de diminuer les dépenses ; c'est aussi le moment, si on veut rendre les citoyens plus heureux et en même temps plus patriotes, d'en appeler un plus grand nombre à participer aux affaires publiques. Eh bien, ce moment de calme pour le présent et d'espérance pour l'avenir deviendra celui où par de nouvelles diminutions d'impôts le gouvernement se resserrera, s'aristocratisera et dégénérera rapidement en une étroite oligarchie aussi effrayante pour le trône que pour le peuple.

Mais, quel que pût être l'esprit de la charte, ses termes étaient formels; elle statuait que nul ne pouvait être éligible ou électeur s'il ne payait une contribution de 1,000 francs ou de 300 francs, et MM. de Serres, Labourdonnaye, Corbière répondirent que ce n'était pas non plus par un amendement à une loi de finances que la chambre pouvait, contrairement à des dispositions constitutionnelles aussi positives, créer de nouvelles capacités politiques. Ils contestèrent aussi que l'esprit de la charte eût été de proportionner le nombre des électeurs au chiffre de la population, et d'ailleurs, ajoutèrent-ils, les avantages devaient nécessairement être attachés aux charges. On ne pouvait pas diminuer ces dernières

et en même temps maintenir les autres, et la chambre, en votant le dégrèvement, n'avait pas ignoré quelles en seraient les conséquences par rapport au nombre des électeurs et éligibles. L'amendement Delaunay fut donc rejeté et le budget voté par la chambre des députés tel à peu près que l'avait proposé le gouvernement, soit aux chiffres de 882 millions 235,274 francs en dépenses et de 887 millions 321,725 francs en recettes, fut, quelques jours après, adopté dans une seule séance par la chambre des pairs.

Nous ne terminerons pas le récit de la session de 1821 sans parler des trois lois qui eurent pour objet l'achèvement des canaux de la Somme, des Ardennes et de la Marne au Rhin. L'administration des ponts et chaussées avait étudié et proposé un système complet de voies de communications par eau en France; mais les moyens manquaient pour entreprendre à la fois sur tous les points du territoire un travail aussi considérable, et le gouvernement, pour rendre les efforts plus efficaces, avait pensé qu'il était préférable de les concentrer sur les ligues les plus urgentes. Celles ci-dessus indiquées étaient depuis longtemps commencées. Non-seulement les sacrifices déjà faits restaient improductifs, mais les ouvrages confectionnés exigeaient un entretien dispendieux, et il importait à tous égards de les terminer au plus vite. La dépense restant à faire

pour les achever était évaluée à 24,300,000 francs; mais toutes les ressources de l'État se trouvant engagées, le gouvernement, pour se procurer cette somme, traita avec trois compagnies qui s'engagèrent à la lui avancer, aux conditions suivantes : les versements devaient avoir lieu en six années, et le gouvernement, de son côté, s'obligeait à terminer les travaux dans le même espace de temps. Un intérêt de 6 pour 100, une prime de 1 pour 100 et un amortissement également de 1 pour 100 étaient assurés aux bailleurs de fonds, et le revenu de chaque canal était affecté à l'acquittement de ces engagements. Si le revenu était insuffisant, le complément devait être fourni par le trésor : s'il y avait au contraire excédant, cet excédant devait être réparti entre les porteurs d'actions, pour hâter l'amortissement du capital, et, une fois cet amortissement terminé, la totalité du produit devait être partagée par moitié entre le trésor et les compagnies jusqu'à l'expiration de la quatre-vingt-dix-neuvième année qui suivrait l'achèvement des travaux pour le canal des Ardennes et de la cinquantième année pour les deux autres. A cette époque seulement l'État aurait la jouissance pleine et entière des canaux, et il était enfin convenu, par une clause spéciale, que le tarif des droits de péage ne pourrait être modifié que du consentement mutuel du gouvernement et des compagnies.

Les trois conventions furent attaquées à divers points de vue. D'abord on reprocha au gouvernement d'avoir traité à l'amiable au lieu de recourir à une adjudication publique qui aurait provoqué la concurrence : il aurait dû également, au lieu de se charger de faire lui-même les travaux, en abandonner l'exécution à l'industrie privée qui aurait opéré avec plus d'économie et de célérité. Puis les bénéfices abandonnés aux bailleurs de fonds étaient exagérés ; ils atteindraient au moins le triple du capital avancé par ces derniers, et de pareils avantages étaient d'autant moins justifiés que les compagnies n'auraient aucun risque à courir puisque l'État s'engageait à leur assurer dans tous les cas l'intérêt et l'amortissement de leur capital. Enfin la clause qui interdisait toute modification des tarifs de péage sans le consentement mutuel du gouvernement et des compagnies, fut de la part de M. Casimir Périer l'objet des plus vives critiques. L'État, suivant l'honorable membre, ne pouvait se lier pour un aussi grand nombre d'années, et il prédit l'obligation où on se trouverait un jour de racheter à chers deniers un pareil engagement, dans l'intérêt du commerce et de l'industrie. Mais l'industrie privée n'avait pas encore à cette époque l'habitude des entreprises de grands travaux publics qu'elle a acquise depuis. Les capitaux particuliers étaient plus timides pour s'y engager, et MM. de Villèle et Corbière ré-

pondirent au nom du gouvernement que la publicité avait été aussi grande que possible, qu'aucune compagnie n'avait voulu se charger d'exécuter les travaux à forfait, et qu'il n'y avait pas eu moyen de traiter avec celles qui s'étaient présentées à des conditions meilleures pour l'État; que d'ailleurs dans le principe les avantages seraient loin d'être aussi grands pour les bailleurs de fonds qu'on le prétendait, et que si plus tard, grâce au développement de la richesse publique leurs bénéfices devenaient considérables, il ne faudrait pas s'en plaindre, parce que d'autres capitalistes se trouveraient ainsi encouragés à donner leur concours à l'État pour l'exécution des nouveaux travaux publics qu'il aurait à faire faire. Ces raisons prévalurent, et les trois emprunts furent autorisés à une grande majorité.

La session fut close dans les derniers jours de juillet, et le cours ayant à cette époque atteint le chiffre de 86 francs, le ministre crut le moment opportun pour procéder à la négociation des rentes qu'il avait en portefeuille. Ces rentes, nous l'avons vu, avaient diverses origines. D'abord sur le crédit de 6,600,000 francs ouvert par la loi du budget de 1818 pour subvenir aux besoins de cet exercice. 14,900,000 francs seulement avaient été aliénés par souscription publique et le surplus soit 1,700,000 fr. avait été reporté comme ressource à l'exercice 1819. Mais cette ressource n'avait pas été réalisée,

et c'était au moyen de la dette flottante qu'il avait été pourvu aux besoins qu'elle était destinée à couvrir. De plus, cette même loi de 1818 avait ouvert un autre crédit de 24 millions de rentes pour solder la contribution de guerre; mais les puissances alliées ayant consenti à ce que les 100 derniers millions de cette contribution ne fussent acquittés qu'en 1820, 6,600,000 francs de rentes avaient été mis en réserve pour assurer le payement de cette somme à l'échéance. Ces rentes n'avaient pas été aliénées et la dette flottante avait encore fourni les fonds nécessaires pour payer les 100 millions. Puis le trésor était toujours en possession de 2,929,000 francs de rentes achetées en 1818 par M. Corvetto pendant la crise financière. Ces rentes avaient coûté 40 millions qu'il avait fallu rétablir dans la caisse centrale au moyen d'émissions de bons royaux, et il y avait ainsi un passif total de 170 millions environ qu'il était urgent de faire disparaître. Enfin il fallait se mettre en mesure d'acquitter les deux premiers termes, soit 20 millions, des annuités délivrées en échange du premier cinquième des reconnaissances de liquidation, et vendre à cet effet un tiers des 3,884,000 francs de rentes allouées l'année précédente. Le ministre des finances fit donc annoncer que le 9 août il procéderait à la vente par adjudication publique de 12,500,000 francs de rentes, et quatre compagnies répondirent à cet appel. L'une

offrit 84 fr. 02 c., une autre 84 fr. 26 c., une troisième 84 fr. 61 c., et la quatrième, représentée par MM. Delessert, Sanlot Baguenault et Hottinger, chefs de maisons aussi honorées que puissantes, ayant soumissionné au prix de 85 fr. 55 c., fut déclarée adjudicataire. Le jour même la renté montait à 88 fr. et au mois d'octobre elle atteignait le cours de 90 francs. C'était là sans nul doute un grand succès et un succès bien propre à entretenir le cabinet dans les illusions qu'il pouvait se faire sur sa force et son autorité propres. Et cependant cette force et cette autorité allaient chaque jour en s'affaiblissant. Pour assurer l'adoption des deux projets de loi sur les donataires et l'augmentation des siéges épiscopaux, il avait dû accepter après les avoir combattus avec véhémence divers amendements qui en dénaturaient complétement l'esprit, mais que lui avait imposés la droite, et c'était à force de concessions à ce côté de la chambre qu'il était parvenu à traverser la session. Bientôt, cédant aux exigences de leurs amis, MM. de Villèle et Corbière donnèrent leur démission de ministres, et bien que cette retraite indiquât clairement de la part du parti royaliste l'intention de ne donner désormais son appui qu'à un ministère entièrement sorti de son sein, ses candidats obtinrent partout le concours de l'administration aux élections du mois d'octobre. Découragés, les libéraux constitutionnels s'abstinrent, au

contraire dans plusieurs colléges de prendre part au scrutin : aussi sur 88 nominations, la gauche n'en eut que 14, le centre droit ministériel 20 seulement, et la droite obtint le surplus.

Ainsi fortifiée, cette dernière ne dissimula plus son projet de renverser le cabinet. A cet effet, dès que la session eut été ouverte, le 5 novembre elle proposa d'insérer dans l'adresse à la couronne un paragraphe qui, étant une critique sévère, mais vague et indéterminée de la conduite tenue par le gouvernement au congrès de Laybach, pouvait satisfaire à la fois et les royalistes qui le blâmaient d'avoir laissé à l'Autriche le soin exclusif de réprimer les révolutions de Naples et du Piémont, et les libéraux qui lui reprochaient de ne pas s'être opposé à cette répression. Ce paragraphe ayant été accepté par les diverses fractions de la gauche, l'adresse fut votée à la majorité de 176 voix contre 98. C'était là un grave échec pour le cabinet, et cependant il ne se retira pas. Mais peu de jours après, le ministre de la justice ayant présenté un projet de loi dont l'objet était de maintenir la censure pour cinq années, la commission chargée d'en faire le rapport, conclut unanimement à son rejet. Ce rejet était également certain de la part de la chambre, et, pour ne pas s'exposer à une nouvelle défaite, le cabinet donna en masse sa démission. Le 14 décembre fut donc constitué le ministère exclusivement de droite, connu

sous le nom de ministère Villèle et composé M. de Villèle aux finances, Corbière à l'intérieu Peyronnet à la justice, duc de Bellune à la guerr Montmorency aux affaires étrangères et Clermon Tonnerre à la marine.

CHAPITRE VI.

MINISTÈRE DE M. DE VILLÈLE.

1822-1823.

M. de Villèle, ministre des finances. — Présentation de la loi des comptes de 1820 et du projet de budget de 1822. — Lois sur le régime de la presse et la police des journaux. — Discussion de la loi des comptes. — Déficit Mathéo et question de responsabilité ministérielle. — Explication de M. Laffitte au sujet d'un prêt fait par sa maison au trésor. — Discussion du budget de 1822. — Situation financière. — Allocations de receveurs généraux. — Nouveaux débats sur la spécialité. — Amendements Guitard et Devaux. — Discours de M. Royer-Collard et réponse de M. de Villèle. — Rejet de ces amendements. — Discussion sur les établissements monétaires. — Débats politiques. — Le cabinet noir. — Adoption du budget par les deux chambres. — Clôture de la session. — Élection et circulaire de M. de Villèle à leur sujet. — Ouverture de la deuxième session de 1822. — Discussion d'un projet de loi sur l'établissement de nouveaux canaux. — Projet de budget de 1823. — Règlement définitif de l'arriéré antérieur à 1816, et proposition de créer des rentes pour le solder. — Débats à ce sujet. — Question de savoir si l'État est tenu de faire racheter la rente au-dessus du pair par la caisse d'amortissement. — Discussion du budget de 1823. — Défense, par MM. Louis et Villèle, de l'institution de l'inspection des finances et du service des payeurs. — Fixation à 10 francs du minimum des inscription de rentes. — Adoption, par les deux chambres, du budget de 1822. — Clôture de la session. — Procès politique. — Élections et échec du parti libéral. — Ouverture de la session de 1823. — Projet d'intervention en Espagne. — Demande d'un crédit extraordinaire de cent

millions, et discussion à laquelle elle donne lieu. — Exclusion de M. Manuel. — Vote du crédit de cent millions par la chambre des députés, puis par la chambre des pairs. — Loi des comptes de 1821. — Vote concernant les dépenses de construction de l'Opéra. — Projet de dotation de la pairie.— Budget de 1824.— Programme de l'extrême droite. — Discussion sur la situation financière. — Déclaration remarquable de M. de Villèle. — Promesse qu'il fait d'une aggravation dans les tarifs de douane concernant les produits agricoles étrangers. — Adoption du budget. — Clôture de la session de 1823. — Négociation de 23 millions de rente. — Ordonnance sur la comptabilité publique.

Membre du conseil général de la Haute-Garonne sous l'empire, maire de Toulouse depuis la restauration et nommé député en 1815, le nouveau ministre des finances, M. de Villèle, n'avait pas tardé, par la modération de son caractère, la rectitude de son esprit, le plus rare bon sens et un talent de discussion remarquable, à se placer dans la chambre à la tête du parti royaliste. Désigné d'abord pour le ministère de l'intérieur, il n'avait pris celui des finances que sur le refus de M. Roy d'en conserver le portefeuille, et il allait montrer, à la tête de ce département, une aptitude que peu d'autres ministres y ont égalée. Toutefois il avait, pour un chef de cabinet parlementaire un grave défaut, celui de manquer complétement de fermeté vis-à-vis de son parti et d'en subir les exigences au lieu de lui imprimer une direction que nul n'était plus apte à lui donner. Ainsi furent commises des fautes nombreuses dont nous aurons occasion de parler, aux-

quelles, tout en les désapprouvant, M. de Villèle s'associa par faiblesse, et qui furent fatales à la monarchie. Mais poursuivons le récit des faits financiers.

Dès le 26 du mois de novembre, M. Roy avait présenté à la chambre des députés le projet de budget de 1822, plus le projet de loi sur les comptes et les crédits supplémentaires de 1820. Dans l'exposé des motifs qui précédait ce dernier projet, M. Roy avait rappelé que les dépenses de 1820 avaient été votées par prévision à 875,800,000 fr. et les recettes à 877,400,000 francs. Mais sur les crédits alloués 8,569,000 francs n'avaient pas été consommés et ceux demandés en supplément n'étant que de 8,140,000 francs, les dépenses devaient demeurer inférieures aux évaluations primitives et atteindre seulement la somme de 875,375,000 fr. ; de plus, au 1er octobre précédent, les dépenses non encore ordonnancées montaient seulement à 4 millions 786,000 francs, et c'était là, sous le rapport de la comptabilité publique, un progrès considérable, si on comparait ce chiffre avec celui bien plus élevé des ordonnancements restant à effectuer encore aux mêmes époques des années précédentes. Quant aux recettes, les résultats avaient dépassé toutes les espérances; elles s'étaient élevées à 903,300,000 francs et avaient par conséquent excédé les dépenses d'une somme de 38 millions, qui

millions, et discussion à laquelle elle donne lieu. — M. Manuel. — Vote du crédit de cent millions par l[a] députés, puis par la chambre des pairs. — Loi d[e] 1821. — Vote concernant les dépenses de constructi[on] — Projet de dotation de la pairie.— Budget de 1824.— de l'extrême droite. — Discussion sur la situation Déclaration remarquable de M. de Villèle. — Prom[esse] d'une aggravation dans les tarifs de douane concernan[t] agricoles étrangers. — Adoption du budget. — Clôtu[re] sion de 1823. — Négociation de 23 millions de rent[e] nance sur la comptabilité publique.

Membre du conseil général de la Haut[e] sous l'empire, maire de Toulouse depuis ration et nommé député en 1815, le nou[veau] nistre des finances, M. de Villèle, n'avait [p] par la modération de son caractère, la re[ssource de] son esprit, le plus rare bon sens et un discussion remarquable, à se placer dans la à la tête du parti royaliste. Désigné d'ab[ord pour] le ministère de l'intérieur, il n'avait pris finances que sur le refus de M. Roy d'en [garder] le portefeuille, et il allait montrer, à la t[ête de ce] département, une aptitude que peu d'autr[es minis]tres y ont égalée. Toutefois il avait, pour de cabinet parlementaire un grave défaut, manquer complétement de fermeté vis-à-v[is de son] parti et d'en subir les exigences au lieu de [lui im]primer une direction que nul n'était plus a[pte à] donner. Ainsi furent commises des faut[es nom]breuses dont nous aurons occasion de parl[er]

1821 étaient évaluées, y compris les 38 millions d'excédant de ressources de 1820, à 905,600,000 fr. et elles devaient ainsi dépasser les dépenses de près de 5 millions, bien cependant que le dégrèvement de l'impôt foncier portant sur l'année entière, le revenu de cet impôt dût être inférieur de 14 millions à celui de l'année précédente. Le ministre rendait compte aussi, dans son exposé, de la négociation des 12,500,000 francs de rentes aliénées au mois d'août précédent. Ces rentes, au prix de leur création, ne représentaient dans le portefeuille du trésor qu'une valeur de 182,800,000 francs. Mais elles avaient été vendues 214,118,000 francs, et il y avait là, par conséquent, pour l'État un bénéfice de 31,250,000 francs dont le ministre proposait d'appliquer une partie à couvrir le déficit des caisses et le surplus à venir en aide au budget de 1823. Grâce aux ressources que lui avait procurées cette opération, le trésor, disait M. Roy, se trouvait à même de rembourser une portion de sa dette flottante, et nulle émission de valeurs extraordinaires ne serait de longtemps nécessaire pour subvenir aux besoins du service. D'un autre côté, grâce à la bonne situation de la place, il devait être facile d'acquitter le second cinquième des reconnaissances de liquidation sans recourir de nouveau au système des annuités, et le ministre demandait à cet effet un crédit de 3,418,000 francs de rentes, cal-

millions, et discussion à laquelle elle donne lie
M. Manuel. — Vote du crédit de cent millions pa
députés, puis par la chambre des pairs. — Lo
1821. — Vote concernant les dépenses de constr
— Projet de dotation de la pairie.— Budget de 18
de l'extrême droite. — Discussion sur la situati
Déclaration remarquable de M. de Villèle. — Pr
d'une aggravation dans les tarifs de douane concer
agricoles étrangers. — Adoption du budget. — C
sion de 1823. — Négociation de 23 millions de r
nance sur la comptabilité publique.

Membre du conseil général de la Ha
sous l'empire, maire de Toulouse depu
ration et nommé député en 1815, le r
nistre des finances, M. de Villèle, n'avai
par la modération de son caractère, la
son esprit, le plus rare bon sens et
discussion remarquable, à se placer dans
à la tête du parti royaliste. Désigné d
le ministère de l'intérieur, il n'avait p
finances que sur le refus de M. Roy d'e
le portefeuille, et il allait montrer, à la
département, une aptitude que peu d'au
tres y ont égalée. Toutefois il avait, p
de cabinet parlementaire un grave défau
manquer complétement de fermeté vis-à
parti et d'en subir les exigences au lieu
primer une direction que nul n'était plus
donner. Ainsi furent commises des fa
breuses dont nous aurons occasion de pa

loi, vivement attaqués par toutes les fractions du côté gauche, furent adoptés après de longs et vifs débats, et quelque restritives que fussent leurs dispositions, elles étaient cependant encore moins illibérales et offraient plus de garanties aux droits d'industrie et de propriété que celles du décret de 1852, puisque la suspension et la suppression ne pouvaient avoir lieu qu'en vertu d'arrêts de cours royales et que deux chambres, composées par roulement au lieu d'une seule, dont les membres sont désignés actuellement par le ministre de la justice, devaient statuer sur les appels des jugements rendus en police correctionnelle.

La commission chargée de l'examen du projet de loi relatif aux suppléments de crédits et au réglement définitif du budget de 1820, tout en se livrant à de nombreuses observations de détails utiles au point de vue de la comptabilité, n'avait soulevé qu'une seule question qu'il y ait intérêt à rappeler dans ce travail, question de responsabilité tout à la fois administrative et pécuniaire, et qui fut l'occasion de vifs débats.

En 1814, un sieur Mathéo, employé à la caisse de service du trésor, y avait été chargé de la recette des fonds transmis par les receveurs généraux. Bientôt il s'était rendu coupable de détournements qu'il était parvenu à dissimuler en ne créditant sur ses registres chaque receveur général de ses envois

millions, et discussion à laquelle elle donne li M. Manuel. — Vote du crédit de cent millions p députés, puis par la chambre des pairs. — Lo 1821. — Vote concernant les dépenses de constr — Projet de dotation de la pairie.— Budget de 18 de l'extrême droite. — Discussion sur la situat Déclaration remarquable de M. de Villèle. — Pr d'une aggravation dans les tarifs de douane conce agricoles étrangers. — Adoption du budget. — C sion de 1823. — Négociation de 23 millions de nance sur la comptabilité publique.

Membre du conseil général de la Ha sous l'empire, maire de Toulouse depu ration et nommé député en 1815, le nistre des finances, M. de Villèle, n'ava par la modération de son caractère, la son esprit, le plus rare bon sens et discussion remarquable, à se placer dan à la tête du parti royaliste. Désigné d le ministère de l'intérieur, il n'avait p finances que sur le refus de M. Roy d' le portefeuille, et il allait montrer, à l département, une aptitude que peu d'a tres y ont égalée. Toutefois il avait, p de cabinet parlementaire un grave défa manquer complétement de fermeté vis-à parti et d'en subir les exigences au lieu primer une direction que nul n'était plu donner. Ainsi furent commises des f breuses dont nous aurons occasion de p

Une commission composée de deux conseillers d'État, de deux maîtres des requêtes et d'un inspecteur général des finances, avait été chargée par M. Roy d'abord de rechercher les vices d'organisation ou les causes de négligence qui avaient pu favoriser les manœuvres frauduleuses de Mathéo, puis d'examiner si, dans le cas où il serait reconnu que le caissier central aurait pu exercer sur son subordonné une surveillance plus efficace, une partie du débet ne devrait pas être mise à sa charge. Évidemment aucun recours ne pouvait être exercé contre ce comptable pour les fonds soustraits avant l'organisation de la caisse centrale, puisqu'alors il n'était pas chef de service, ni même pour ceux que Mathéo avait enlevés de sa caisse le jour de sa fuite. Mais il n'en était pas de même des 827,000 fr. de surplus; cette somme avait été détournée depuis l'installation de M. Piscatory dans les fonctions de caissier central, et, bien que toutes les mesures de surveillance prescrites par les règlements eussent été rigoureusement observées par lui, néanmoins ces mesures n'étant pas limitatives, il était probable qu'un contrôle plus sévère eût amené plus tôt la découverte de la vérité.

La commission administrative était donc d'avis que, malgré tous les motifs d'indulgence qui militaient en faveur de M. Piscatory, si recommandable par ses bons services, son mérite et sa probité,

cependant, d'après la législation du trésor, ce fonctionnaire pouvait être rendu responsable du débet jusqu'à concurrence de 827,000 francs. Mais le ministre n'avait pas cru devoir accepter cette conclusion ; il avait considéré que M. Piscatory, n'ayant cessé de se conformer exactement à toutes les formalités et précautions prescrites, n'était pas plus coupable de négligence que les inspecteurs généraux qui, chargés de faire deux fois par an la vérification des caisses, loin de trouver la moindre irrégularité dans la comptabilité de Mathéo, en avaient au contraire toujours loué la bonne tenue. M. Roy s'était donc borné à demander à M. Piscatory sa démission, puis il avait fait rendre par le roi une ordonnance de décharge en sa faveur, et, en procédant ainsi, n'avait fait que suivre les précédents pratiqués au ministère des finances. Jusqu'alors, en effet, les affaires de ce genre avaient constamment été résolues par la voie administrative, et le droit du souverain à cet égard n'avait jamais été ni réglementé ni restreint par aucune loi. La décharge accordée à M. Piscatory était donc irrévocable, et, au vu de l'ordonnance qui l'avait prononcée, la cour des comptes ne pouvait se refuser à admettre en dépenses les 1,887,000 francs soustraits. Mais si la responsabilité du caissier central était dégagée en vertu de l'acte royal, le ministre, sur la proposition duquel cet acte avait été signé,

n'avait-il pas engagé la sienne au lieu et place de celle de son subordonné? La commission de la chambre chargée de l'examen de la loi des comptes, n'avait pas abordé cette grave question; elle avait seulement constaté le droit qu'avait la couronne de donner décharge, droit qui rentrait dans ses attributions gracieuses et qu'avait consacré un long usage. Toutefois, pour prévenir tous abus et entourer l'exercice de ce droit de lumières suffisantes, elle avait proposé de décider par un amendement au projet de loi, qu'à l'avenir lorsqu'un déficit aurait été reconnu dans la caisse d'un comptable des deniers publics ou d'un de ses préposés, aucune décharge ne pourrait être accordée avant que la cour des comptes eût rendu son arrêt sur la gestion.

Dans le sein de la chambre, plusieurs membres, et entre autres M. Casimir Périer, soutinrent que M. Piscatory n'avait pas apporté dans l'exercice des fonctions si délicates qu'il remplissait toute la vigilance désirable, qu'il aurait pu arrêter les malversations de Mathéo, en prenant connaissance chaque jour de la correspondance des receveurs généraux; que d'ailleurs les dépenses auxquelles se livrait cet agent, étant peu en rapport avec ses moyens personnels, auraient dû donner l'éveil; qu'il était utile de faire un exemple, et qu'aucune poursuite ne pouvant plus être exercée contre M. Piscatory, le déficit devait être mis à la charge du ministre res-

ponsable qui avait eu le tort grave de provoquer la mesure d'indulgence. M. de Villèle, et avec lui M. Louis combattirent cette opinion. Ils firent observer que le recours contre M. Roy ne pouvait être exercé qu'en vertu d'un jugement, et comme il s'agissait ici d'un cas de responsabilité ministérielle, ce jugement devrait être prononcé par la chambre des pairs sur une mise en accusation émanée de la chambre des députés. Toutefois il était bien probable que les deux chambres refuseraient, l'une de mettre en accusation, l'autre de condamner un ministre qui avait rendu de si grands services à l'État, « et je dois à la vérité, dit M. de Villèle, de proclamer qu'il n'y a pas eu d'homme chargé des fonctions éminentes qu'a occupées M. Roy, qui ait pu les remplir avec plus de soin. On ne pouvait supposer qu'il s'était laissé aller à trop de facilité; chacun connaissait son caractère, et s'il avait contre-signé l'ordonnance de décharge, c'est qu'il l'avait crue juste. » Cet éloge était aussi mérité qu'étaient fondées les considérations invoquées par MM. de Villèle et Louis, et la chambre alloua le crédit de 1,887,507 francs pour couvrir dans la caisse du trésor le déficit résultant du vol commis par Mathéo. Restait l'amendement proposé par la commission à l'effet de n'autoriser le gouvernement à décharger les comptables en débet que lorsque la cour des comptes aurait statué sur leur gestion. M. Louis représenta qu'une pareille

restriction pourrait avoir son utilité dans des circonstances exceptionnelles comme l'affaire Mathéo, mais que dans les cas ordinaires elle ne serait qu'une gêne et un embarras. En effet d'après la législation existante, la responsabilité des comptables cessait d'avoir lieu quand il y avait bris de porte, incendie, vol armé ou tout autre événement de même nature, et si le ministre, seul juge en ces matières était obligé, dans ces divers cas, d'ajourner sa décision jusqu'au prononcé souvent trop tardif de l'arrêt de la cour des comptes, il en résulterait dans la situation des comptables une incertitude aussi fâcheuse pour eux que pour la bonne marche du service. Il y avait donc tout intérêt à laisser le droit du gouvernement intact et les débats qui venaient d'avoir lieu devaient donner la confiance qu'il n'en serait pas fait abus. Ces raisons essentiellement pratiques furent appuyées par M. de Villèle et l'amendement fut rejeté.

Au sujet de la loi des comptes s'éleva aussi un autre débat dont il n'est pas sans intérêt de parler, parce qu'il fournit à un membre important de la gauche l'occasion, en repoussant des insinuations malveillantes dont il avait été l'objet, de donner des explications qui témoignaient de l'état de gène où s'était trouvé le trésor quelques années auparavant. Un député de la gauche, le général Brun de Villeret, s'étant laissé aller à dire qu'il n'y avait plus d'ordre possible dans les finances de l'État avec une majorité com-

posée d'hommes désireux de rétablir tous les abus de l'ancien régime, M. Dudon répliqua que ce n'était pas à droite, mais bien plutôt à gauche que siégeaient les personnes intéressées à voir le désordre s'introduire dans l'administration des finances. Parmi les membres de l'opposition, il s'en trouvait, dit-il, qui avaient eu et avaient peut-être encore à leur disposition des fonds considérables du trésor, et il ajouta qu'une maison de septième ou huitième rang, en crédit et en considération sur la place de Paris, était débitrice envers le trésor, au 1er janvier 1818, d'une somme de 6,300,000 francs, pour laquelle elle ne payait qu'un intérêt de 5 pour 100, tandis qu'elle en retirait 9 ou 10, et qu'à l'aide de ces fonds elle avait pu, sans compromettre sa fortune, faire des levées de guérillas en Espagne et exciter en France des mouvements politiques. Pour prévenir des abus aussi coupables, M. Dudon croyait devoir demander qu'à l'avenir il ne pût être fait par le trésor de prêts au commerce qu'en vertu d'ordonnances royales dont communication devrait être donnée aux chambres. Sommé de dire le nom de la maison à laquelle il venait de faire allusion, M. Dudon nomma la maison Perregaux, Laffitte et compagnie M. Laffitte, attaqué dans sa considération tout à la fois d'homme public et de banquier, demanda à répondre, et il le fit avec autant de dignité que de convenance. Peu importait, dit-il, le rang

que la maison dont il était le chef pouvait occuper dans l'opinion du préopinant, mais il défiait M. Dudon de prouver qu'elle eût jamais reçu en prêt une obole du trésor. Cette maison était de celles qui prêtent, mais n'empruntent jamais, et elle n'avait eu de rapport avec ce dernier que pour lui venir en aide. Il rappela alors qu'en 1816 elle lui avait avancé en un seul jour une fois 5 millions et une autre fois 7 millions, et que dans d'autres circonstances n'ayant pas en caisse les fonds disponibles nécessaires, elle n'avait pas hésité, sur la demande instante du chef de la caisse centrale et pour subvenir à des besoins urgents, à faire escompter par la banque de France des lettres de change qu'elle avait en portefeuille. Dans ces divers cas, elle n'avait jamais pris au trésor plus de 5 pour 100 d'intérêt, et si M. Laffitte faisait connaître ces diverses circonstances, ce n'était certes pas pour en tirer vanité, car il n'avait fait que remplir son devoir; mais banquier, il n'était pas au-dessus de la confiance publique, il ne la bravait pas, et parce qu'il était attaqué à la tribune, il voulait aussi protester à la tribune contre les insinuations calomnieuses dont il avait été l'objet. Le rapporteur de la commission des comptes, M. de la Bouillerie, sous-secrétaire d'État des finances au moment critique où s'étaient passés les faits rappelés par M. Laffitte, vint confirmer leur exactitude. Toutefois, suivant lui, l'erreur commise par M. Du-

don pouvait s'expliquer par cette circonstance que le caissier central, en débitant sur les registres du trésor M. Laffitte des bons royaux qu'il lui avait remis en garantie de ses avances, avait négligé de le créditer du montant de ces mêmes avances. Mais M. Casimir Périer n'admit pas ces motifs d'excuse, et dans quelques paroles sévères il blâma la légèreté, sinon l'intention coupable, avec laquelle M. Dudon était venu affirmer des faits qui pouvaient porter atteinte à la considération d'un de ses collègues. L'incident n'eut pas de suite et l'amendement Dudon fut écarté.

La discussion du budget de 1822 suivit immédiatement celle de la loi des comptes. La commission chargée de l'examen de ce budget avait accepté les prévisions de recettes portées par le ministre à 905,625,000 francs; mais elle avait proposé sur les dépenses diverses économies qui en réduisaient le chiffre à 898,560,000 francs. De plus, convaincue qu'il existait dans les diverses administrations centrales plus d'employés que ne le réclamaient les besoins du service, mais que les ministres reculaient à en réduire le nombre pour ne pas jeter dans la misère des hommes qui n'avaient pas encore atteint l'âge ou le temps de la retraite, elle inséra, dans le projet de loi, un article dont l'objet était d'autoriser les ministres à disposer de la moitié des économies qu'ils pourraient réaliser par la réforme

d'employés inutiles, pour accorder à ces employés des indemnités proportionnées à leurs services, indemnités cependant qui ne devraient jamais excéder le maximum de la pension de retraite accordée à leur grade.

Dans la discussion générale, M. Laffitte fit une critique très-vive de la situation financière. Il représenta que le budget de 1822 n'était mis en équilibre qu'au moyen de l'excédant des recettes de 1820. Sans cet excédant le déficit serait de 30 millions, et comme une pareille ressource ne se retrouverait peut-être pas les années suivantes, il n'était ni sage ni prudent de se priver encore de 14 millions de revenu en portant de suite à son complet le dégrèvement de la contribution foncière. D'ailleurs, le jour où il deviendrait possible de réduire les impôts, ce serait au profit du commerce et de l'industrie que cette réduction devrait avoir lieu de préférence. Mais le gouvernement n'était favorable ni à l'une ni à l'autre de ces deux grandes branches de la fortune publique, parce qu'elles représentaient des intérêts sympathiques à la cause de la révolution, et il aimait mieux dégréver le sol, d'abord pour complaire aux grands propriétaires parmi lesquels il comptait ses adhérents les plus dévoués, puis pour éliminer la petite propriété des listes électorales par la réduction des cotes.

Sur la question du dégrèvement, M. de Villèle

n'eut qu'à répondre à M. Laffitte qu'en proposant de compléter cette mesure, en 1822, le gouvernement avait obéi à une loi rendue l'année précédente en exécution de promesses depuis longtemps faites. Mais la situation financière permettait largement d'accomplir ce grand acte d'équité. Non-seulement en 1823 les ressources s'accroîtraient des 20 millions de bénéfices obtenus sur la négociation des 12,600,000 francs de rentes, mais le produit des taxes indirectes et de l'enregistrement augmentait sans cesse, chaque année voyait s'éteindre une partie des pensions extraordinaires accordées en 1816, et le gouvernement étant résolu à introduire de nouvelles économies dans les diverses parties des services publics, il n'était pas douteux que l'équilibre du budget ne fût assuré à l'avenir. Sans doute il pouvait survenir des circonstances qui nécessiteraient des dépenses extraordinaires; mais le gouvernement aurait, pour y faire face, le crédit qu'il avait acheté et fondé par de si grands sacrifices.

Tout à l'opposé de M. Laffitte, M. Casimir Périer admit que la situation financière était excellente, mais par contre la direction du trésor lui semblait aussi défectueuse que possible. Ainsi le précédent ministre avait eu le tort grave d'aliéner la totalité des 12,500,000 francs de rentes mises à sa disposition. A quoi bon, en effet, remplacer par une dette constituée à 6 une dette flottante à 5? Il eût suffi

de restreindre un peu cette dernière, dont le chiffre actuel était peut-être trop élevé, et, à cet effet, de vendre seulement une partie des rentes en portefeuille. D'ailleurs, ni la banque, ni les receveurs généraux, ni les communes ne demandaient à être payés de ce qui leur était dû, et comme le trésor avait tout intérêt à conserver de pareils créanciers, il ne pouvait, en les remboursant, que faire pour lui-même une opération détestable.

M. Louis appuya ces observations. Suivant lui, la dette flottante était la ressource des temps de paix, et à ce sujet il rappela tous les services qu'il en avait tirés lorsqu'il était ministre en 1814. Les émissions de rentes, au contraire, devaient être réservées pour les besoins urgents et extraordinaires, et aucune nécessité de cette nature ne motivait l'opération faite par M. Roy au mois d'août dernier. Mais puisque cette opération avait eu lieu, au moins fallait-il s'abstenir d'employer le produit total de l'aliénation à la réduction de la dette flottante, et il convenait d'en destiner une partie au remboursement du deuxième cinquième des reconnaissances de liquidation. Aussi, sans s'opposer à la création de 3,400,000 francs de rentes que le gouvernement proposait d'affecter en garantie à l'acquittement de ce deuxième cinquième, M. Louis demanda par amendement qu'il ne pût en être fait emploi qu'en vertu d'une nouvelle autorisation législative. Sans

nul doute, les principes posés par MM. Louis et Casimir Périer étaient excellents. Le trésor ne saurait, en effet, avoir de créanciers plus commodes que ne le sont des correspondants auxquels il dicte ses conditions, ou des particuliers qu'il rembourse à échéances, soit avec les fonds que lui versent d'autres prêteurs, soit avec la rentrée de l'impôt. Mais la dette flottante était parvenue au chiffre de 280 millions, chiffre considérable pour cette époque. De plus, le trésor se trouvait en présence des 240 millions de reconnaissances de liquidation à acquitter en trois années, et tout en confirmant le mérite des principes exposés par M. Louis, M. de Villèle répliqua que, dans une pareille situation, M. Roy, en procédant comme il avait fait, avait agi en sage et prudent administrateur de la fortune publique. Grâce, en effet, à la négociation effectuée, la dette flottante allait être réduite à 120 millions. Le trésor se trouverait donc ainsi libéré de ses engagements les plus onéreux, et si des besoins extraordinaires survenaient, le ministre aurait bien plus de facilité pour se procurer les moyens propres à y subvenir. M. de Villèle combattit ensuite l'amendement de M. Louis relatif aux 3,400,000 francs de rentes dont la création était demandée. Le ministre des finances seul, dit-il, était à même d'apprécier le moment opportun pour l'émission de ces rentes, et on ne pouvait lui refuser, dans l'intérêt bien entendu du trésor, une

latitude qu'avaient eue tous ses prédécesseurs et dont on devait être assuré d'ailleurs qu'il n'abuserait pas.

Quelques années auparavant, sous l'administration de M. Corvetto, M. de Villèle, membre alors de l'opposition royaliste, avait soutenu l'opinion contraire, mais la pratique des affaires lui avait bientôt démontré que, s'il appartenait à la chambre d'accorder ou refuser le crédit en rentes qui lui était demandé, une fois ce crédit alloué toute liberté devait être laissée au ministre responsable pour en disposer de la façon et au moment qu'il jugerait les plus convenables. C'est ainsi que la question avait été résolue en 1818, c'est ainsi qu'elle devait l'être encore, et l'amendement de M. Louis fut rejeté. La dette flottante devant être réduite, les frais de négociation devaient aussi être moindres, et le ministre des finances avait conséquemment inscrit par prévision au chapitre de ces frais un crédit de 14 millions, inférieur de 2,400,000 francs à celui voté pour 1821. Mais cette diminution ne parut pas suffisante à M. Syriès de Meyrinhac, qui proposa de retrancher encore 1,700,000 francs sur la portion relative au service des receveurs généraux, dont les bénéfices lui paraissaient exagérés. Le ministre s'opposa à cette nouvelle réduction. Il fit observer que depuis 1814 les bénéfices des receveurs généraux avaient été successivement diminués de 6 millions, qu'ils al-

laient l'être encore par suite des mesures de trésorerie récemment prises. Mais il était indispensable d'accorder à ces agents des avantages suffisamment élevés, parce que, responsables de la gestion de tous les comptables placés sous leurs ordres, ils mettaient le trésor à l'abri de débets continuels dans le recouvrement de l'impôt et assuraient la régularité de la perception dans un délai déterminé, deux choses, ajouta M. de Villèle, qu'il était seulement possible d'obtenir par l'appât de l'intérêt particulier.

La réduction proposée par M. Syriès de Meyrinhac fut donc rejetée, mais ce membre ne se tint pas pour battu, et un autre retranchement de 300,000 francs qu'il demanda sur les remises accordées aux mêmes agents fut adopté.

La question de la spécialité, qui n'avait plus été soulevée depuis le rejet de l'amendement Chauvelin dans la session de 1820, se reproduisit encore, et voici à quel sujet. L'année précédente, la chambre avait rejeté un crédit de 297,000 fr. proposé au chapitre des dépenses fixes départementales du ministère de l'intérieur pour rétablir les secrétaires généraux supprimés administrativement depuis 1817. Nonobstant ce vote, le ministre de l'intérieur, se fondant sur les services que pouvait rendre cette catégorie de fonctionnaires instituée par la loi du 28 pluviôse an VIII, avait reproduit dans le projet du budget de 1822, au même chapitre des dépenses

départementales fixes, le crédit spécial refusé pour 1821. La totalité de l'augmentation demandée n'avait pas été acceptée par la commission du budget, et cette commission avait proposé de réduire l'ensemble du chapitre d'une somme de 180.000 fr., sans déterminer toutefois la nature du service sur lequel porterait la réduction. Dans le sein de la chambre M. Syriès de Meyrinhac avait demandé que le retranchement s'appliquât spécialement aux traitements des préfets, et c'est ainsi déterminé que ce retranchement avait été adopté. Mais après ce vote, le ministre des finances était venu exprimer la crainte qu'une pareille détermination n'engageât pour l'avenir la question de la spécialité dans toute sa nudité, dans toute son absurdité même, ajouta-t-il, et alors M. Syriès de Meyrinhac ayant déclaré qu'il tenait seulement à ce que l'économie fût acquise, la chambre, revenant sur son vote de spécialisation, avait décidé que cette économie, au lieu d'être effectuée au chapitre des dépenses fixes départementales, le serait à celui des dépenses variables. Toutefois la question ainsi écartée avait été reprise d'une façon plus générale par MM. Guitard et Devaux dans deux amendements, dont l'un, celui de M. Guitard, portait que les allocations pour les dépenses de l'exercice 1822 désignées aux chapitres et articles des états de développement ne pourraient être changées, et que les ministres ne pourraient non

plus, sous leur propre responsabilité, appliquer à une autre destination les fonds affectés à chacune de ces dépenses. Le second amendement, celui de M. Devaux, était ainsi conçu : l'obligation imposée à chaque ministre par l'art. 151 de la loi du 25 mars 1817 de se renfermer dans les limites du crédit total qui lui est ouvert, s'appliquera désormais aux chapitres divers entre lesquels est réparti ce même crédit tels qu'ils sont établis aux états joints au projet de lois de finances. Toutefois l'amendement ajoutait que, dans les circonstances extraordinaires et urgentes, les crédits alloués à chaque chapitre pourraient être dépassés en vertu d'ordonnances royales communiquées aux chambres à leur plus prochaine session.

L'un de ces amendements, celui de M. Guitard, affectait donc spécialement et exclusivement chaque allocation à chaque nature de dépenses. L'autre, celui de M. Devaux, renfermait les ministres dans le chiffre de chaque crédit, tout en prévoyant cependant les cas où, en cours d'exercice, des nécessités pressantes exigeraient l'augmentation de ce crédit. Ces deux amendements se complétaient ainsi l'un l'autre, et ils amenèrent un débat qui fut surtout remarquable par la part éloquente qu'y prit M. Royer Collard.

Après avoir établi qu'il y avait deux sortes de spécialité, l'une prévue par l'amendement Devaux,

qui, relative seulement au chiffre de la dépense, rentrait dans le système insuffisant de la loi de 1817, l'autre prévue par l'amendement Guitard, qui, s'appliquant au contraire aux services, les rendait créanciers privilégiés des fonds qui leur avaient été assignés, la raison de l'impôt, ajouta M. Royer-Collard avec cette puissance de raisonnement par laquelle il excellait, c'est la dépense; la raison de la dépense, ce sont les services, et les services sont ainsi la véritable et dernière raison de l'impôt. C'est sur la nécessité de ces services que chaque année le gouvernement s'appuie pour obtenir l'impôt. Il les énumère tous, les expose, les détaille, et selon que la chambre est convaincue par les motifs qu'il donne, elle refuse ou accorde l'argent qui lui est demandé. Dans le fait, le consentement de la chambre se décompose donc en autant de consentements particuliers qu'il y a de dépenses distinctes, et il y a autant de dépenses distinctes qu'il y a de services allégués par le gouvernement. Ces services, tels qu'ils sont énumérés, sont la cause et la condition des votes successifs de la chambre, et il en résulte autant de contrats qu'il y a de dépenses votées. Or les spécialités constituant la série des engagements divers pris par le gouvernement envers la chambre, chaque engagement engendre une spécialité, et il y a ainsi autant de spécialités que le gouvernement a allégué de besoins différents. Peu importe que ces

loir forcer le vote de cette chambre, et empiéter sur ses pouvoirs. Une disposition de cette nature devait donc être placée dans la loi des comptes, et là seulement elle pouvait être débattue avec toute la maturité que réclamait son importance.

Mêmes raisons de convenance, on s'en souvient, avaient été invoquées dans la session de 1820 contre la proposition Chauvelin. Les deux amendements Devaux et Guitard furent également rejetés, et il ne fut plus même parlé dans les années subséquentes, de la concession dont M. de Villèle avait reconnu les avantages.

L'utilité de la disposition proposée par la commission pour autoriser les ministres à accorder des indemnités temporaires aux employés des administrations centrales, réformés par mesure d'économie, ne fut contestée par personne. Mais plusieurs membres exprimèrent la crainte que le gouvernement ne profitât de la faculté qui allait lui être donnée pour opérer des épurations plutôt dans des vues politiques que dans un intérêt réellement administratif. M. de Sébastiani rappela à ce sujet que récemment, aux ministères de la justice, de la guerre et de l'intérieur, des hommes jouissant de la considération générale, et n'ayant d'autre tort que celui d'être suspects de tiédeur dans leurs opinions, avaient été renvoyés pour faire place à des individus sans expérience, mais professant des sentiments qui désor-

mais paraissaient devoir être le seul titre sérieux exigé des candidats aux emplois publics. L'article proposé, en favorisant un pareil système, ne pouvait qu'être la source de graves abus, et pour y obvier en partie, M. Périer demanda qu'à l'instar de ce qui se pratiquait au sujet des pensions, il fût ajouté à cet article une disposition additionnelle ordonnant que le tableau des indemnités temporaires accordées dans le courant de l'année, serait à la session suivante distribué aux chambres. La droite, qui de son côté, mais pour des motifs opposés, n'était pas fâchée d'exercer sur les actes et les choix de l'administration un contrôle sérieux, se rallia à la proposition de M. Casimir Périer, et l'article de la commission ainsi modifié, fut adopté à une immense majorité au milieu des rires de la gauche, un peu surprise de ce concours inattendu et du succès qu'il lui procurait.

Vint ensuite un débat soulevé par M. de Chauvelin, à l'occasion d'un crédit de 577,000 francs, demandé pour le service de l'administration des monnaies. Il existait alors en France treize établissements monétaires, qui fabriquaient environ 55 millions d'espèces ; mais plusieurs de ces établissements ne faisaient absolument rien, et il était arrivé qu'à Marseille, Limoges, Nantes, les produits, dans certaines années, n'avaient été que de 15 à 30 francs, tandis que les dépenses fixes d'administration pour

frais de personnel et entretien des ateliers, s'y élevaient régulièrement à 15,000 francs. M. de Chauvelin signala tout ce qu'avait d'abusif un pareil état de choses; il fit observer que l'atelier de Paris fabriquait à lui seul les quatre cinquièmes des produits actuels; qu'avec ses soixante ouvriers, il pourrait plus que décupler cette production; qu'il y aurait avantage considérable à y concentrer toute la fabrication, en supprimant indistinctement les autres ateliers, et il proposa d'insérer dans la loi du budget un article portant qu'avant la présentation du budget de 1824, le ministre des finances serait invité à introduire dans le système de la fabrication des monnaies toutes les modifications qu'il jugerait propres à effectuer des économies compatibles avec le développement et l'étendue de ce service. M. de Villèle reconnut l'exactitude des faits que nous venons de relater, et il déclara qu'il aurait été le premier à proposer une réduction d'une dépense évidemment exagérée, sans la nécessité de procéder très-prochainement à la refonte de 1 milliard de vieilles monnaies qui chaque jour se rognaient davantage et finiraient, si on ne les retirait pas promptement de la circulation, par périr entre les mains de leurs possesseurs, au grand détriment de la fortune publique. L'atelier de Paris était trop occupé pour suffire seul à ce grand travail, et il fallait en charger concurremment avec lui les établissements de province.

Mais la refonte exigeait des frais extraordinaires, 1/2 p. 1,000 environ, et pour l'entreprendre dans l'année même, le ministre demanda que le crédit de 598,000 francs fût porté à 1,098,000 francs. A cette proposition, M. Duvergier de Hauranne objecta, non sans raison, que la chambre ne pouvait être ainsi saisie incidemment d'une question aussi grave que celle de la refonte des monnaies; que cette question devait être mûrement étudiée avant d'être résolue, et que peut-être serait-il préférable de statuer, par une loi spéciale, sur les difficultés qu'elle soulèverait. Le crédit de 598,000 francs fut donc seul accordé, et, en effet, l'année suivante une allocation spéciale fut proposée et votée au budget de 1823, pour commencer, dans le courant de cette dernière année, l'importante opération de la refonte.

A l'occasion du budget, les questions politiques ne pouvaient manquer encore de venir se mêler aux questions d'affaires, et au chapitre de la guerre, le général Foy et le général Gérard signalèrent avec une grande vivacité l'esprit destructeur des libertés politiques que le gouvernement cherchait à introduire dans l'armée, ainsi que les passe-droits dont étaient sans cesse l'objet, au préjudice d'anciens et excellents officiers, des jeunes gens dont le seul titre était souvent d'appartenir, par leur naissance, aux classes privilégiées. Au budget des affaires étrangères, le général Foy attaqua de nouveau la

conduite tenue par nos représentants aux congrès de Laybach et de Vérone, conduite dont le résultat avait été de laisser prendre la prépondérance à l'Autriche en Italie, et de détruire, parmi les diverses populations de cette dernière contrée, les sentiments de prédilection qu'elles étaient habituées à avoir pour la France, depuis leur communauté de gloire et de malheur. « Dans ces deux congrès, dit-il, le gouvernement français a encouru la haine et, ce qui est pis encore, le mépris. Oui, le mépris, reprit-il, au milieu des cris à l'ordre, parce qu'une nation est méprisable alors qu'elle ne sait faire ni le bien ni le mal pour son compte; oui le mépris, parce que nous n'avons été que les auxiliaires honteux et craintifs de la Sainte-Alliance. »

Au chapitre des cultes, M. Benjamin Constant se plaignit, dans des termes plus amers encore, des encouragements donnés par le ministre aux missions religieuses alors en très-grande vogue. Il rappela les scènes de trouble qu'elles avaient amenées dans nombre de localités, les moyens violents employés par l'autorité pour dissiper les rassemblements, et il demanda qu'on ne vînt pas, au moment où allaient être votés les fonds destinés à salarier les ministres d'une religion de paix, provoquer au nom de cette religion la guerre civile.

Au chapitre de l'administration des postes, M. de Girardin dénonça ensuite les façons de procéder du

cabinet noir, institution devenue, suivant lui, des plus dangereuses depuis qu'elle était dirigée au profit exclusif d'une faction. « Sans doute, dit-il, la précédente administration des postes violait le secret des correspondances et tout le monde le savait, mais telle était la bonne opinion qu'on avait du directeur général d'alors, M. de Mézy, que chacun lui eût épargné volontiers la peine de décacheter ses lettres. Il n'en était plus de même actuellement. L'administration des postes était devenue une succursale de la police; chacun s'en défiait, chacun hésitait à lui confier sa correspondance, et une branche importance du revenu public se trouvait ainsi compromise. » M. de Girardin cita plusieurs cas de violation des lettres et finit en rappelant les paroles si sensées prononcées par Mirabeau dans l'Assemblée constituante : « Qu'apprend-on, disait le grand orateur, par cette odieuse inquisition? de viles et sales intrigues, des anecdotes scandaleuses, de misérables frivolités. Croit-on, en effet, que des complots circulent par les courriers ordinaires? croit-on même que les nouvelles politiques de quelque importance passent par cette voie? C'est donc sans utilité qu'on viole le secret des familles, le commerce des absents, les confidences de l'amitié, la confiance entre les hommes; c'est sous le vain prétexte de la sûreté publique qu'on prive les citoyens de leur droit de propriété sur les lettres qui sont la

production du cœur et le trésor de la confiance. »

Sans faire ni aveu ni dénégations précises au sujet de l'existence du cabinet noir, M. de Villèle se borna à répondre que, lui aussi, quand il était simple député, il avait eu à se plaindre des moyens employés par la police pour lire sa correspondance, moyens sans doute excessivement pénibles pour les particuliers et même très-répréhensibles quand ils n'étaient pas nécessaires. Du reste, par la nature de ses fonctions, il avait le bonheur de n'être appelé ni à aucun exercice de ces moyens, ni à aucune confidence à leur sujet, et il pouvait même donner l'assurance que, depuis son entrée au ministère, dans aucun des conseils auxquels il avait assisté, il n'avait été prononcé un seul mot sur ce sujet. Mais un des membres ardents de l'extrême droite, M. de Castelbajac, fut plus explicite que M. de Villèle. Il rappela que l'année précédente il avait parlé contre la police, parce qu'elle ne se faisait pas alors dans un intérêt monarchique; aujourd'hui, au contraire, elle se faisait dans cet intérêt et il lui donnait son approbation. D'ailleurs, ajouta-t-il, il avait toute confiance dans les ministres actuels du roi, dans l'homme surtout placé à la tête de l'administration des postes, M. le duc de Doudeauville, et il n'avait nulle crainte qu'ils abusassent les uns et les autres du secret des correspondances.

Chose singulière cependant : parmi les trois orateurs d'opinions très-diverses qui venaient de prendre la parole, nul n'avait flétri comme elle méritait de l'être l'odieuse institution du cabinet noir. Placée sous la direction de M. de Mézy, M. de Girardin ne la trouvait qu'inutile et pas dangereuse. Confiée aux soins de M. de Doudeauville, elle était au contraire, dans l'opinion de M. Castelbajac, un excellent instrument de gouvernement, et M.. de Villèle, de son côté, lui recommandait seulement de ne pas être inutilement vexatoire. C'est qu'en effet cette institution existait de très-ancienne date; la révolution, qui avait supprimé tant d'abus, ne l'avait pas détruite; la république aussi bien que l'empire, dont M. de Girardin avait été un des plus dévoués serviteurs, en avaient usé sans scrupule; la restauration qui l'avait trouvée en exercice n'avait fait, en la maintenant, que suivre l'exemple des régimes précédents. Chacun s'en était donc servi et espérait peut-être s'en servir encore; chacun avait pris l'habitude de la considérer comme un moyen de police qui pouvait avoir son utilité; et ce qui prouve le sentiment de tolérance dont ces divers motifs la rendaient l'objet, c'est qu'à la suite de la discussion que nous venons de relater aucune proposition d'enquête ou de blâme ne fut faite à son sujet et que l'incident soulevé par M. de Girardin n'eut pas de suite. Au gouvernement de Juillet de-

vait plus tard revenir l'honneur de supprimer le cabinet noir.

Si l'opposition remplissait son devoir en recherchant et en signalant les abus ou irrégularités qui pouvaient se commettre dans l'administration et le gouvernement, il faut reconnaître aussi que parfois elle élevait des prétentions ou exprimait des griefs auxquels le gouvernement avait beau jeu pour répondre. Citons-en un exemple en terminant le récit de la session de 1822.

Aiu sujet du crédit demandé par la cour des comptes, un membre important de la minorité se plaignit de la difficulté qu'éprouvaient les députés à obtenir au greffe de cette cour communication des pièces qu'ils désiraient consulter, et il demanda que le droit de prendre cette communication leur fût attribué par une disposition législative spéciale. Mais constitutionnellement cette prétention n'était vraiment pas admissible, parce que les ministres étant les chefs responsables de l'administration et du gouvernement, c'était par leur intermédiaire seulement que devaient s'établir les rapports entre le pouvoir législatif et les diverses branches du pouvoir exécutif. S'il en était ainsi pour la chambre prise en corps ou représentée par ses commissions, à plus forte raison devait-il en être de même en ce qui concernait ses membres pris individuellement. Il était d'ailleurs impossible d'admettre que chacun d'eux

eût le droit à son gré d'aller fouiller dans tous les dossiers de la cour des comptes, et c'est ce que n'eut pas de peine à démontrer M. de Villèle. Mais il s'empressa de reconnaître que la chambre et les commissions avaient le droit d'exiger des ministres la production de tous les renseignements, de toutes les pièces, de tous les détails nécessaires pour les éclairer dans les examens auxquels elles procédaient, et que le devoir des ministres était de fournir tous les documents réclamés en les faisant prendre à cet effet à la cour des comptes, s'ils s'y trouvaient. Ces explications furent données par le ministre avec une convenance parfaite, et nous ajouterons que, dans le cours de cette longue discussion, chaque fois que M. de Villèle prit la parole, il s'exprima, non pas en homme de parti, ainsi que le firent la plupart de ses collègues, mais en vrai ministre constitutionnel, traitant les affaires au point de vue seul de l'utilité pratique et une fois même dans un débat sur la situation financière, il provoqua les applaudissements de la gauche, en déclarant que son devoir était de faire exactement connaître cette situation à la tribune, parce que c'était absolument dans la chambre que les finances devaient être faites.

Le budget fut enfin voté en dépenses au chiffre de 899,325,645 francs, en recettes à celui de 909,925,000 francs, et transmis immédiatement à la chambre des pairs, il y fut adopté après trois

jours d'une discussion qui n'offrit aucun intérêt. Bien qu'il restât encore à statuer sur deux projets de loi fort importants, et déjà à l'état de rapport, l'un concernant les douanes, et l'autre l'établissement de divers canaux, la session fut close le 1er mai. Le gouvernement et la chambre avaient hâte d'en finir avec les crédits et douzièmes provisoires, et en procédant de suite aux élections pour le remplacement du cinquième des députés sortants, en ouvrant une nouvelle session dans les premiers jours de juin, il était possible que le budget de 1823 fût voté assez tôt pour permettre aux conseils généraux de répartir l'impôt direct en temps utile, et à l'administration d'avoir achevé la confection des rôles avant le 1er janvier suivant.

En conséquence, les colléges électoraux furent réunis dans le courant de mai. La pression administrative fut extrême, et M. de Villèle lui-même adressa à ses subordonnés une circulaire qui menaçait de révocation tous ceux d'entre eux qui ne contribueraient pas activement au choix de députés sincèrement attachés à la monarchie. M. Louis, qui exerçait ses droits électoraux à Paris, s'étant placé, malgré les observations du président du collége auquel il appartenait, derrière le bureau, pour mieux surveiller le dépouillement du scrutin, fut le lendemain même révoqué de ses fonctions. D'un autre côté, M. de Serres, alors ambassadeur à Naples, et

absent de France, échoua à Metz devant les efforts de l'administration, et il fut ainsi constaté que les hommes qui avaient donné les gages les plus signalés de leur dévouement à la royauté, ne pouvaient être considérés comme lui étant sincèrement attachés dans le sens de la circulaire de M. de Villèle, s'ils ne partageaient pas toutes les passions et toutes les vues de la droite. Sur 86 élections, 54 furent favorables au cabinet, 32 seulement à l'opposition, et en définitive, cette dernière se trouva cependant avoir gagné trois voix.

La session fut ouverte le 4 juin, et dès que l'adresse eut été votée, la chambre s'occupa du projet de loi relatif aux canaux. Ces canaux étaient ceux d'Aire à la Bassée, de Bourgogne, de Nantes à Brest, d'Isle et Rance, du Blavet, d'Arles à Bouc, du Nivernais, du Duc-de-Berry, et de Digoin à Briare, latéralement à la Loire. Le gouvernement n'avait trouvé de concessionnaires disposés à se charger de l'exécution des travaux à leurs risques et périls, moyennant la jouissance temporaire des revenus, que pour une seule de ces lignes, celle d'Arles à Bouc, dont le prix de confection était évalué à 2 millions. Mais pour les autres, il avait dû traiter provisoirement avec diverses compagnies qui s'étaient engagées à avancer les fonds nécessaires à leur exécution, soit 99,500,000 francs, moyennant des conditions de même nature que celles consenties

pour les trois canaux votés en 1821, mais moins onéreuses en ce que l'intérêt devait être de 5 fr. 20 c. au lieu de 6 francs, que la prime annuelle était réduite de 1 pour 100 à 1/2 pour 100, et que le partage des produits avec les compagnies cesserait au bout de quarante ans au lieu de cinquante ans.

Toutes les objections déjà faites l'année précédente, au sujet de la cherté des conditions acceptées par le gouvernement, ainsi que tous les arguments développés en faveur du système des entreprises à forfait, moyennant l'abandon momentané des revenus, furent de nouveau reproduits. Mais le ministre ne put que répondre qu'il n'avait pas eu à choisir entre divers systèmes, et que nulle compagnie ne s'étant présentée pour entreprendre l'exécution des travaux à ses risques et périls, il avait dû traiter avec ceux des bailleurs de fonds qui avaient offert d'avancer leurs capitaux au prix le moins onéreux. M. de Labourdonnaye lui répliqua alors que, puisqu'il fallait emprunter, il eût été préférable de recourir à une émission de rentes, et il chercha à établir par une série de calculs que la participation des bailleurs de fonds aux bénéfices ne durerait pas moins de quatre-vingt-sept ans; qu'à l'expiration de ce terme, ils se trouveraient avoir touché 320 millions, c'est-à-dire plus du triple de ce qu'ils auraient avancé, tandis qu'un emprunt en rentes fait au cours actuel de 87 fr., eût pu être remboursé en moins de vingt-sept ans,

au moyen d'une affectation de 2 pour 100 d'amortissement ; que l'État n'eût dépensé ainsi que 163 millions, et qu'il serait rentré soixante ans plus tôt dans la jouissance intégrale des produits. M. de Corbière contesta l'exactitude de ces calculs. Il fit valoir que d'ailleurs le gouvernement allait se trouver dans la nécessité de faire de nombreuses émissions de rentes pour rembourser l'arriéré, et qu'il était dès lors prudent de ménager les ressources du grand-livre. Il y avait donc tout avantage à adopter une combinaison qui, en affectant le produit d'une entreprise au remboursement de ses charges, devait assurer plus tard à l'État un revenu parfaitement net et liquide, et contribuer dans tous les cas à activer le développement de la fortune publique.

Le projet de loi fut voté à la majorité de 200 voix contre 130; puis la chambre adopta la loi annuelle des douanes, et enfin, au commencement de juillet fut entamée la discussion du budget de 1823.

Il n'avait pas été possible cette fois au ministre des finances de soumettre à la chambre, en même temps que ce budget, le projet de règlement de l'exercice précédent, celui de 1820, parce que cet exercice n'était pas encore clos, et ne devait l'être qu'au mois d'octobre suivant; mais il résultait des faits déjà connus qu'il offrirait un excédant de ressources disponibles de 31 millions, soit 4 millions, montant des bénéfices obtenus sur la portion de

l'emprunt de 12,500,000 francs déjà réalisée, 4 millions, montant des annulations de crédit, et les 23,500,000 francs de surplus provenaient de l'accroissement du produit des impôts. Cet excédant avait été reporté comme recette au budget de 1823 dont les revenus propres avaient été évalués sur ceux de l'année 1821, et l'ensemble des ressources de 1823 avait été ainsi porté par le ministre à 909,130,781 francs. Quant aux dépenses, les crédits demandés s'élevaient seulement à 900 millions, 475,000 francs, et n'excédaient que d'un million réparti entre les divers services, les allocations votées pour 1822. La commission chargée de l'examen de ces diverses propositions, avait admis sans modifications les prévisions de recettes; elle s'était bornée à réduire de 2 millions le chiffre des dépenses, et le projet de budget ainsi calqué ou à peu près sur celui qui, deux mois auparavant, avait été adopté pour 1822, ne pouvait être par lui-même l'objet de grandes difficultés. Mais le projet de loi qui le précédait contenait, au sujet de l'arriéré antérieur à 1816, diverses dispositions sur lesquelles se concentra tout l'intérêt de la discussion financière.

Cet arriéré, on se le rappelle, était payable, en ce qui concernait les créances de 1801 à 1810, en rentes au cours du jour, aux termes de la loi du 20 mars 1813, et quant aux créances de 1810 à 1816, la loi de 1817 avait décidé qu'elles seraient

soldées, soit en rentes également au cours du jour, soit provisoirement en reconnaissances de liquidation au choix des ayant droit. Dans son exposé financier de 1818, M. Corvetto avait évalué les restants à acquitter encore à cette époque, pour la première partie de l'arriéré, à 64 millions, et pour la seconde, à 366 millions. Mais la commission du budget de 1818 confondant le montant des ordonnances délivrées avec celui des payements réellement effectués avait réduit ces chiffres, pour la première catégorie à 61,780,000 francs, et pour la seconde à 297 millions 600,000 francs, et c'étaient ces chiffres qui avaient été insérés dans la loi du budget de 1818. Depuis lors, soit oubli au milieu de toutes les occupations qui avaient absorbé les ministres des finances, soit espoir que le montant des créances pourrait être réduit à la suite des vérifications faites par la commission de liquidation, l'erreur commise au sein de la commission des finances de 1818 n'avait pas été réparée, et M. Roy lui-même, loin de la signaler en 1820, lorsqu'il avait demandé les moyens de pourvoir au remboursement du premier cinquième des reconnaissances de liquidation, avait admis le chiffre de 300 millions comme étant celui auquel s'élèveraient probablement les créances de la deuxième catégorie. Mais les prévisions de M. Corvetto n'avaient été que trop exactes. Les reconnaissances de liquidation déjà délivrées en échange de ces dernières

créances, s'élevaient au 1er juin 1823 à 345 millions. 8,500,000 francs de réclamations appartenant à la même catégorie restaient encore à vérifier, et en exposant cette situation à la chambre, M. de Villèle lui proposa de limiter au chiffre définitif de 350 millions le montant total des reconnaissances, de décider en même temps que les créances qui seraient admises au-dessus de ce chiffre seraient acquittées en numéraire, et quant aux créances de la première catégorie, un nouveau crédit de 400,000 fr. de rentes ajouté à celui ouvert par la loi de 1818 devait suffire pour les solder.

120 millions avaient déjà été affectés dans les deux budgets précédents au remboursement des reconnaissances de liquidation échues en 1821 et en 1822. Il restait ainsi dû encore 230 millions pour celles à échoir en 1823, 1824 et 1825, et le ministre avait pensé qu'au lieu d'allouer chaque année la somme nécessaire pour acquitter le cinquième remboursable, il était préférable de mettre de suite à la disposition du gouvernement un crédit en rentes de 13,106,000 francs, représentant, au prix de 87 fr. 74 c., cours moyen des six derniers mois de 1821, la somme de 230 millions. Cette allocation anticipée paraissait à M. de Villèle devoir présenter deux avantages : d'abord il y aurait pour le trésor tout intérêt à préparer d'avance ses moyens de libération ; puis il était à craindre, si les émissions res-

taient divisées, que la perspective des dernières à effectuer, pesant sur les premières, les cours ne demeurassent stationnaires et que les négociations se fissent à des conditions moins avantageuses. Dans le cas d'une seule négociation au contraire, tous les capitalistes viendraient y prendre part, et par l'effet de cette concurrence, l'opération ne pourrait être que meilleure pour le trésor. C'est sur cette dernière considération qu'insistait surtout M. de Villèle, et il ajoutait que les cours, ne rencontrant plus alors aucune entrave dans leur marche ascensionnelle, atteindraient bientôt le pair. Du reste, les époques des versements à opérer par les souscripteurs de l'emprunt devaient coïncider avec celles des payements à faire par le trésor, de façon à ne pas grever ce dernier d'intérêts inutiles, et ainsi conçu, le projet qu'avait préparé M. de Villèle fut complétement agréé par la commission du budget. Mais il devait soulever dans la chambre de nombreuses objections.

D'abord MM. Benjamin Constant, Ganilh, Laffitte, Manuel, soutinrent que la commission du budget de 1818 n'avait pas fait, entre les ordonnances délivrées et les payements déjà effectués, la confusion qu'on lui reprochait, et que le montant des créances restant à acquitter au 1er octobre 1817 avait été exactement fixé alors à la somme de 297 millions. Mais un grand nombre de réclamations avaient été admises postérieurement au délai

de six mois fixé par la loi de 1817. Des créances, même dont les titres justificatifs existaient à l'insu des ayant droit dans les bureaux des ministères, avaient été l'objet de marchés scandaleux entre des employés prévaricateurs et des agents d'affaires mis ainsi à même d'acheter à bas prix des droits dont ils étaient venus ensuite demander la liquidation à leur profit. Toutes ces liquidations, ainsi indûment faites, s'élevaient à 50 millions de francs, et c'est de la sorte que le montant des reconnaissances avait atteint le chiffre de 350 millions de francs. Une vérification nouvelle était donc nécessaire pour annuler tout ce qui avait été liquidé d'une façon irrégulière et abusive, et on ne pouvait objecter, ajouta M. Manuel, que les liquidations effectuées créassent un titre irrévocable; elles ne constituaient, de la part du gouvernement, qu'une simple promesse, et la sanction de la chambre était nécessaire pour les valider. C'était à cette dernière qu'il appartenait de statuer en dernier ressort, et elle ne pouvait le faire avant qu'il eût été procédé à un nouvel examen. Cette révision définitive ne causerait aucun préjudice aux créanciers dont les droits étaient certains, puisque la loi leur attribuait des intérêts jusqu'au jour du payement, et elle aurait le grand avantage de mettre le pouvoir législatif à même de limiter, en connaissance de cause, le montant de l'arriéré, au chiffre qu'il devait régulièrement avoir.

En conséquence, M. Benjamin Delessert proposa de décider, par un amendement, que l'arriéré serait définitivement liquidé avant la prochaine session, et que le gouvernement présenterait alors aux chambres un rapport général détaillé sur l'ensemble de l'opération.

Cet amendement fut combattu par M. de Villèle et aussi par M. de la Bouillerie qui, dans le sein de la commission du budget, avait été chargé de faire un rapport spécial sur la question de l'arriéré. Ils établirent l'un et l'autre, d'une façon irréfutable, que la commission de 1818 avait pris pour base de son travail, non pas l'état des reconnaissances délivrées ou des payements effectués, mais, bien à tort, celui des ordonnances remises aux ayant droit et qu'il existait alors pour près de 34 millions de ces ordonnances attendant leur conversion en reconnaissances de liquidation. De cette erreur provenait en partie la différence aujourd'hui constatée de 60 millions, et les résultats de la liquidation soumis à la chambre n'étaient que trop exacts. Non-seulement tous les titres avaient été l'objet d'un examen minutieux de la part des commissaires liquidateurs, mais aucune créance n'avait été définitivement admise avant d'avoir été soumise au contrôle d'une commission de révision, et une vérification nouvelle serait complétement infructueuse. Sans doute des abus avaient eu lieu, l'État et les créanciers

légitimes avaient été victimes de connivences coupables; mais les liquidations avaient été régulièrement faites, et les reconnaissances, d'ailleurs délivrées conformément aux prescriptions de la loi, avaient déjà été, sur le marché public, l'objet de nombreuses négociations. Irait-on aujourd'hui, en recherchant tous ces effets pour annuler quelques-uns d'entre-eux, jeter l'alarme dans une classe nombreuse de créanciers de l'État, risquer d'ébranler le crédit public et compromettre ainsi, en vue d'un mince avantage, le fruit des immenses sacrifices qui avaient été imposés au pays pour acquitter les dettes laissées par le régime précédent? Il y avait donc danger, disait M. de Villèle, ou tout au moins inutilité à adopter l'amendement Delessert, et ajoutons qu'en défendant, par des considérations aussi justes et aussi sensées, les travaux de la commission de liquidation, le ministre exprimait une opinion parfaitement désintéressée, puisque la majeure partie des vérifications attaquées avait eu lieu sous l'administration de ses prédécesseurs. Aussi malgré la défaveur dont la dette arriérée avait toujours été l'objet dans le parti royaliste, cette opinion prévalut et l'amendement Delessert fut rejeté.

L'autorisation demandée par le ministre d'émettre, en une seule négociation, 13,106,000 francs de rentes donna lieu ensuite aux plus vives critiques. M. Louis soutint que toute nouvelle émission

serait pour le moment inutile. Le trésor était à même, avec ses propres ressources et celles de ses correspondants, d'acquitter le montant total des reconnaissances au fur et à mesure des échéances. Ainsi le ministre avait à sa disposition les avances des receveurs généraux, soit 40 millions; les fonds des communes et établissements publics, soit encore 40 millions; l'excédant de la rentrée de l'impôt sur les payements, excédant qui constituait une avance toujours considérable; enfin il avait la ressource des bons royaux, et avec cet ensemble de moyens il lui était facile d'attendre pour faire un emprunt que la rente eût atteint un prix plus élevé encore. D'un autre côté, M. Manuel contesta que la perspective de négociations successives de rentes pût peser sur les cours. Il rappela que, depuis 1818, chaque emprunt avait déterminé une nouvelle hausse des fonds publics, et il ne doutait pas que le vrai motif du cabinet pour demander le crédit en rentes ne fût celui d'avoir en réserve des ressources suffisantes pour se dispenser de réunir les chambres en 1823. Puis, ajouta M. Humann, le gouvernement avait tort de pousser à la hausse des cours; plus élevé en effet était le prix de la rente, plus l'État était obligé de racheter chèrement, et plus ainsi s'éloignait l'époque d'une libération définitive. Mais la hausse avait aussi d'autres inconvénients; elle enrichissait les créan-

ciers de l'État et les spéculateurs au détriment de l'agriculture, elle opérait non pas un accroissement de la fortune publique, mais seulement un déplacement de richesse, et il n'y avait pas lieu d'applaudir à de semblables résultats. D'ailleurs la séduction de la bourse détournait les capitaux des emplois productifs, et il était indubitable que le malaise de l'industrie et de l'agriculture n'avait fait qu'augmenter avec la hausse des fonds publics. Paris était dans l'opulence tandis que la province était dans la misère, et si on continuait à favoriser ainsi l'agiotage, la France courrait bientôt le risque de voir les fruits du travail de sa population laborieuse dévorés par les intérêts de l'échiquier. M. Humann concluait donc en demandant que la chambre allouât simplement au budget de 1823 le crédit en rentes nécessaire pour acquitter le troisième cinquième des reconnaissances de liquidation.

Le langage de M. Humann rappelait celui tenu, en 1815 et en 1816, par les membres les plus arriérés du parti ultra-royaliste, et il y a lieu de s'étonner que des principes aussi erronés fussent exprimés par un homme qui devait être plus tard un ministre éminent. Nous disons principes erronés, car il est bien évident que plus est élevé le prix de la rente, plus considérable est la fortune publique et plus grand aussi est le crédit de l'État. M. de Villèle n'eut donc pas de peine à réfuter la singulière argumentation

de M. Humann et à démontrer que la cherté de la rente, loin de nuire à l'agriculture et à l'industrie, devait avoir au contraire pour résultat, d'abord, de diriger vers ces deux modes de placement les capitaux qui recherchaient avant tout le revenu élevé que ne pouvait plus leur donner la dette publique; puis de diminuer l'agiotage parce que le crédit de l'État se trouvant d'autant mieux assis que cette cherté était plus grande, les chances de hausse et de baisse, qui sont le principal attrait de la spéculation, se trouvaient ainsi réduites. M. de Villèle n'admit pas davantage les moyens de remboursement indiqués par M. Louis. Ces moyens, moins abondants d'ailleurs que ne le prétendait l'honorable préopinant, ne pouvaient être que provisoires, et leur emploi laisserait l'État sous le poids d'une dette exigible de 230 millions, tandis qu'au contraire il fallait se libérer au plus vite pour rendre au trésor la liberté de ses allures et lui assurer la jouissance complète de son crédit. Répondant enfin au reproche adressé au cabinet par M. Manuel de vouloir prendre ses mesures pour ne pas être obligé de réunir les chambres en 1823, le ministre ajouta qu'il était difficile d'admettre qu'après avoir demandé au pays et à la chambre, pour sortir d'un provisoire dont les inconvénients avaient été souvent signalés, un sacrifice aussi grand que celui de faire deux élections et deux sessions dans le cou-

rant d'une seule année, le gouvernement pût avoir l'arrière-pensée de revenir de suite à ce même provisoire; le reproche n'était donc pas sérieux, et M. de Villèle, en terminant, demanda le rejet de l'amendement de M. Humann. Cet amendement fut écarté et le crédit total de 13,106,000 francs de rentes fut accordé, à la condition toutefois que le ministre des finances ne pourrait en disposer que par adjudication publique. De plus, pour mettre un terme à toutes réclamations nouvelles et clore définitivement l'arriéré, il fut décidé, par un article spécial, que les rentes et créances dont l'inscription et le payement n'auraient pas été demandés avant le 1er avril 1823 par ceux de leurs titulaires résidant en Europe, ou avant le 1er janvier 1824 pour tous ceux résidant aux colonies, seraient, à l'expiration de ces délais, éteintes au profit de l'État.

Une question fort importante par elle-même, et qui devait prochainement donner lieu aux controverses les plus vives, fut soulevée incidemment dans ce débat, celle de savoir si l'État était tenu de continuer à amortir sa dette, quand le prix de la rente était arrivé au pair, et s'il n'avait pas au contraire alors le droit de la rembourser. La question fut posée par M. Humann. Suivant ce membre, il semblait résulter du texte et de la nature des titres, que l'État s'était privé à tout jamais de la faculté de rembourser sa dette inscrite, et, s'il en était ainsi, la

rente n'avait plus à proprement parler de pair; de plus, comme elle pouvait, à raison des avantages et de la sécurité des placements qu'elle offrait, atteindre un taux auquel il serait ruineux pour le trésor de la racheter, il était sage dès lors, non-seulement de refuser le crédit en rentes demandé par le gouvernement, mais de fermer aussi définitivement le grand-livre, et d'emprunter désormais, en cas de besoins sur titres remboursables. Aucun membre du cabinet ne répondit à M. Humann; mais M. Louis s'empressa de répliquer qu'à la vérité l'État payait l'intérêt de sa dette fondée à raison de 5 p. 100 de capital supposé prêté, tandis qu'il n'avait reçu en réalité qu'une somme inférieure; mais qu'il devait cet intérêt seulement jusqu'au moment où il serait en mesure de rembourser le capital dont il s'était reconnu débiteur, et que l'engagement qu'il avait contracté était de rembourser 100 francs pour 5 fr. de rente, et non de racheter ces 5 francs de rente pour plus de 100 francs. Néanmoins, pour éviter ultérieurement toute difficulté à cet égard, M. Louis émit l'avis que dans le cahier des charges de l'emprunt à concéder, le droit de remboursement au pair fût formellement stipulé.

Mais outre qu'une pareille clause aurait eu le grave inconvénient d'établir une distinction entre les anciennes et les nouvelles rentes, et de laisser supposer que le droit formellement exprimé quant à

ces dernières, était douteux par rapport aux autres, cette clause était complétement inutile en présence des termes précis de l'art. 1911 du code civil. Cet article porte en effet que toute rente constituée en perpétuel est essentiellement rachetable, et c'est ce que démontrèrent d'une façon irréfutable MM. Casimir Périer et Manuel. L'art. 1911, dirent-ils, ne fait aucune différence entre l'État et les particuliers; il est donc applicable à l'un aussi bien qu'aux autres, et ce n'est que par une stipulation formelle, autorisée législativement, qu'il aurait pu ou pourrait être dérogé au principe qu'il pose; or aucune dérogation de cette nature n'avait encore été consentie, et le gouvernement restait ainsi toujours le maître de rembourser sa dette fondée au pair. M. Louis, dont l'opinion sur la question de principe était absolument la même que celle de MM. Casimir Périer et Manuel, n'insista pas sur son amendement, et l'incident fut clos.

Le budget proposé pour 1824, étant presque entièrement calqué sur celui qui deux mois auparavant avait été voté pour 1823, ne pouvait par lui-même soulever de sérieuses difficultés. Les débats portèrent donc principalement sur les révocations qui avaient eu lieu à la suite des élections et sur les arrestations arbitraires, et perquisitions vexatoires qui avaient suivi la découverte des conspirations Berton et Caron. Tous ces faits dénoncés successivement à la tribune, et commentés souvent avec exagération

par les orateurs de la gauche, furent en général défendus par le gouvernement avec une maladresse extrême. Quelques questions cependant furent discutées au point de vue exclusivement administratif et financier, entre autres celles concernant les deux services de l'inspection des finances et des payeurs. Un membre, M. Tronchon, demanda la réduction du crédit affecté à l'inspection des finances, en se fondant sur ce que des moyens de surveillance ayant été organisés dans chaque régie, les vérifications faites par les inspecteurs des finances ne pouvaient en rien augmenter les garanties de bon ordre, et que dès lors il convenait de réduire le nombre de ces agents au personnel strictement nécessaire pour contrôler la gestion de quelques chefs de service dans chaque département. M. de Villèle prit la défense de l'institution ainsi attaquée, la plus utile, dit-il, de son ministère, et M. Louis insista également sur les services qu'elle rendait. Ils firent observer l'un et l'autre que depuis que l'inspection des finances avait été chargée de la surveillance des régies financières et de celle de la comptabilité des communes et établissements publics, de nombreux abus ou détournements de fonds avaient été découverts, et l'administration mieux renseignée avait pu prendre les mesures nécessaires pour empêcher le retour de pareils désordres; il était donc à désirer qu'elle pénétrât plus avant encore s'il y avait moyen

dans tous les détails des régies et administrations publiques, et la réduction proposée, loin d'être une économie pour le trésor, risquerait au contraire de devenir pour lui la cause de sérieux préjudices. L'amendement Tronchon ainsi combattu par deux autorités aussi compétentes fut rejeté.

M. Robin Scévole vint demander ensuite que le service des payeurs, au lieu d'être fait par des agents spéciaux, fût confié aux receveurs généraux, et il fit valoir à l'appui de cette proposition qu'il y avait inutilité complète à faire prendre les fonds dans la caisse de ces derniers pour les faire distribuer ensuite par d'autres comptables; qu'il était bien plus simple que ceux qui étaient chargés de la recette fussent aussi chargés d'effectuer directement les payements, et que cette réforme procurerait une économie de 1,450,000 francs. Déjà pareille suppression avait été demandée en 1820, et alors M. Louis l'avait combattue en représentant que la réunion dans les mêmes mains de la recette et de la dépense ne pouvait en général qu'avoir des inconvénients; que d'ailleurs les comptes des payeurs servaient à contrôler les comptes des receveurs généraux, et que si ce moyen de contrôle n'existait pas, il serait sage de l'établir, parce qu'il offrait une garantie précieuse, garantie qui, sous un gouvernement représentatif surtout, valait bien les quelques centaines de mille francs que sa suppression pourrait procurer. En ré-

ponse à M. Robin Scévole, M. de Villèle reproduisit les mêmes arguments, et nous avons tenu à les rappeler, pour faire connaître l'opinion de deux administrateurs aussi éminents que MM. Louis et de Villèle, sur la convenance d'une réforme si légèrement accomplie récemment par un de leurs successeurs.

Aux recettes, un député, M. Chabulier, proposa de supprimer le droit de 10 p. 100 prélevé au profit du trésor sur le produit des octrois. Cette suppression eût privé l'État d'un revenu de 4 millions, dont il n'était pas encore en mesure de pouvoir se passer, et elle fut rejetée. Mais un autre député, M. Creuzé, demanda que, du moins, le produit des centimes additionnels que les villes étaient autorisées à ajouter temporairement aux tarifs de leurs octrois, afin de subvenir à des dépenses d'utilité publique ou se libérer d'emprunts, cessât d'être soumis aux mêmes prélèvements. Il fit remarquer à ce sujet que les termes des diverses lois en vertu desquelles avait été établi ou maintenu ce prélèvement, indiquaient formellement de la part du législateur l'intention de le faire peser seulement sur les produits consacrés aux dépenses ordinaires des villes, mais qu'en l'étendant aux charges temporaires ou extraordinaires, on paralyserait les efforts faits par les municipalités pour améliorer le sort des populations, et qu'on tarirait ainsi la source des

profits que l'accroissement du bien-être de ces dernières devait procurer à l'État. La proposition de M. Creuzé fut vivement combattue par le rapporteur de la commission des finances ; mais le gouvernement s'étant abstenu de prendre part au débat, son silence devenait une adhésion, et la proposition fut adoptée.

La chambre termina l'examen du budget par le vote sans opposition d'un article proposé par le ministre des finances, à l'effet de réduire à 10 francs le minimum des rentes 5 p. 100 qui pouvaient être inscrites au grand-livre de la dette publique, minimum fixé antérieurement à 50 francs par la loi du 21 août 1793. Déjà la liquidation de l'indemnité accordée par la loi de 1818 aux communes dépossédées de leurs biens en 1813 avait donné lieu à de nombreuses inscriptions de rentes au-dessous de 50 francs, et divers établissements faisaient également chaque jour des emplois en titres inférieurs à ce minimum. Il s'agissait donc de consacrer en droit, au profit de tous, une tolérance dont quelques-uns usaient sans inconvénients pour la chose publique, et qui, ainsi légalisée, pouvait avoir d'ailleurs le grand avantage d'attirer dans les fonds publics les petits capitaux trop disposés à se jeter dans les tontines et les loteries alors en grande faveur.

Le budget, voté enfin par la chambre des députés, le 9 août, aux chiffres de 899,838,453 francs

en dépenses et de 909,130,783 francs en recettes, fut, quelques jours après, adopté par la chambre des pairs dans le cours d'une seule séance, et la session fut immédiatement close. Durant les deux mois qui suivirent furent jugés les procès relatifs aux conspirations de Béfort, de Saumur et de La Rochelle. De nombreuses condamnations à mort furent prononcées, et la clémence eût été d'autant plus opportune que les individus les plus compromis avaient échappé aux poursuites et que les condamnés inspiraient un intérêt général; mais les conseils de violence prévalurent, et le général Berton, le colonel Caron, les quatre sergents de La Rochelle et trois autres victimes périrent sur l'échafaud. Ce triste dénoûment, blâmé par la sage portion du parti royaliste, causa en France l'impression la plus pénible, et ce fut au milieu d'une sorte de terreur qu'eurent lieu au mois de novembre les élections. Sur quatre-vingt-six nominations, huit seulement furent favorables à l'opposition, et M. Benjamin Constant lui-même, malgré sa grande popularité, ne fut pas réélu. Le triomphe de la majorité royaliste était donc complet et de plus en plus elle allait se montrer exigeante.

Au mois d'octobre, les représentants des grandes puissances de l'Europe s'étaient réunis à Vérone pour examiner s'il ne conviendrait pas d'abord de mettre un terme à l'occupation militaire de l'Italie

par l'Autriche, puis aussi d'intervenir en Espagne, où la révolution triomphante s'était emparée de la personne du roi. M. de Villèle s'était d'abord montré très-opposé à cette intervention : il craignait, en cas de revers, que l'échec d'une expédition peu populaire en France ne mît le trône en péril et, en cas de réussite, que l'exaltation et la confiance dans lesquelles le succès jetterait le parti royaliste ne devinssent la cause d'entreprises et de fautes fatales à la monarchie. Il avait donc insisté sur la convenance de donner pour instruction à nos représentants au congrès de ne prendre aucun engagement au nom du gouvernement français. Mais une pareille réserve était contraire aux sentiments du parti royaliste, qui ne voulait à aucun prix, en Espagne, le triomphe de la cause libérale, et, après avoir longtemps résisté, M. de Villèle, seul d'ailleurs de son avis dans le cabinet, eut la faiblesse de céder au lieu de résigner son portefeuille. En conséquence, le roi Louis XVIII, en ouvrant la session le 27 janvier 1823, annonça aux deux chambres que 100,000 hommes, commandés par un membre de sa famille, étaient prêts à marcher sur l'Espagne pour préserver ce royaume de sa ruine et le réconcilier avec l'Europe. Ces paroles furent accueillies par les acclamations plusieurs fois répétées de l'assemblée; mais au dehors l'effet ne fut pas le même, et la rente, qui au 1er janvier était encore à 88, tomba le jour même à 78.

Peu de jours après, M. de Villèle dut donc proposer à la chambre des députés un projet de loi ayant pour objet d'ouvrir éventuellement 100 millions de crédits additionnels qui seraient affectés aux dépenses urgentes et extraordinaires de l'exercice 1823. Ces crédits devaient être couverts au moyen de l'excédant de 32,600,000 francs de ressources que laisserait disponibles le budget de 1822, d'un autre excédant de 10 millions prévu sur le budget de 1823 et du produit de la négociation d'un crédit de 4 millions de rentes, mis à cet effet à la disposition du ministre des finances. M. de Villèle justifiait la création de cette dernière ressource par les considérations suivantes : « Nous vous la proposons, disait-il, comme conséquence du système financier dans lequel vous êtes entrés depuis plusieurs années. Les impôts, dans ce système, ne sont nécessaires que pour couvrir l'intérêt de la dette, servir son amortissement et faire face à toutes les dépenses ordinaires. Les emprunts, au contraire, doivent subvenir à la partie des dépenses temporaires et extraordinaires auxquelles le produit des impôts ne saurait suffire sans surcharger les peuples et nuire à la prospérité nationale. C'est ainsi que vous avez couvert par des emprunts les frais de l'occupation et le remboursement de l'arriéré, et c'est aussi par leur moyen que vous devez, à l'avenir, solder les frais de guerre auxquels votre condition d'État indépen-

dant et d'État prépondérant en Europe vous forcera trop souvent de prendre part. »

La commission chargée d'examiner le projet de loi choisit pour son organe M. de Martignac, qui, dans un rapport aussi élégant que modéré, insista sur l'utilité et la convenance d'une entreprise dont le but devait être de délivrer une terre malheureuse du fléau de la guerre civile, de désarmer des frères qui s'égorgeaient entre eux, de rendre à un Bourbon captif le beau droit de donner à ses peuples le bonheur et la liberté, et de conquérir, en servant l'humanité, une paix salutaire et précieuse. Examinant ensuite la question au point de vue financier, le rapporteur ajoutait que la somme demandée paraissait être dans un juste rapport avec l'étendue des besoins probables, et que les moyens proposés pour l'obtenir se rattachant de la façon la plus convenable au système financier de la France, la commission avait été unanime pour conclure à l'adoption du projet de loi.

Le rapport avait été lu et déposé un vendredi soir et la discussion commença le lundi suivant; elle fut entièrement politique et elle est surtout restée célèbre dans les annales parlementaires par le vote d'exclusion qui fut prononcé contre M. Manuel. L'expédition proposée eut pour défenseur principal M. de Chateaubriand, appelé récemment au ministère des affaires étrangères en remplacement de

M. de Montmorency. Le nouveau ministre commença par reconnaître qu'en principe nul gouvernement n'avait le droit d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre pays ; mais ce principe devait avoir parfois ses exceptions, et lorsque l'existence d'un État était mise en péril par le mal qui régnait au sein d'une nation voisine, alors l'intervention devenait légitime comme mesure de préservation et de salut. L'Angleterre elle-même, qui actuellement réclamait l'abstention vis-à-vis de l'Espagne, avait été la première, en 1793, lorsqu'elle entra en guerre contre la France, à proclamer que son propre devoir et celui de tous les gouvernements de l'Europe était d'arrêter les progrès d'un mal qui, n'existant que par la violation successive de toutes les lois et propriétés, constituait un danger commun pour les sociétés civilisées. L'état actuel de l'Espagne ne présentait pas pour la France un moindre péril ; non-seulement le commerce français en souffrait, mais il y avait surtout à redouter une contagion morale et pernicieuse qui parviendrait peu à peu, si on ne l'arrêtait pas, à pénétrer dans les masses et même dans l'armée. D'ailleurs, ajoutait M. de Chateaubriand, et c'était là pour lui le côté déterminant de l'entreprise, si la guerre avec l'Espagne devait avoir ses inconvénients et ses dangers, elle aurait, dans tous les cas, pour la France, un immense avantage : elle lui créerait une armée, lui rendrait parmi

les nations son rang militaire, assurerait son émancipation et rétablirait enfin son indépendance. Peut-être manquait-il encore quelque chose à la réconciliation complète des Français entre eux. Cette réconciliation s'achèverait sous la tente; les compagnons d'armes seraient bientôt unis, et tous les regrettables souvenirs se perdraient dans la pensée d'une gloire commune.

La guerre dans laquelle le gouvernement veut engager la France, répondirent MM. Bignon et Humann, est l'objet de la désapprobation publique. Non-seulement elle est contraire à tous les sentiments du pays et n'est désirée que par un parti dont la France connaît les projets et les œuvres, mais sa perspective seule, en arrêtant le commerce, en paralysant l'industrie et en altérant le crédit public, a déjà suffi pour causer bien des ruines. « D'ailleurs, ajouta M. Manuel, c'est à tort que l'on invoque l'exemple de ce que fit l'Angleterre en 1793. Cette puissance se trouvait alors en état de légitime défense, la France ayant été la première à lui déclarer la guerre, tandis qu'aujourd'hui, au contraire, la France n'est pas attaquée par l'Espagne et n'a aucune attaque à en redouter. Mais il faut repousser, dit-on, une contagion morale qui pourrait devenir des plus pernicieuses, et alors que prétend-on donc faire? Veut-on rétablir le pouvoir absolu, l'inquisition et livrer aux supplices les hommes qui ont glo-

rieusement combattu pour doter leur pays de la liberté ? Mais la France ne risque-t-elle pas, dans une pareille entreprise, de soulever contre elle toutes les passions nationales, de rencontrer toutes les forces qui résistèrent si énergiquement à Napoléon et même d'aggraver les dangers qui menacent le roi Ferdinand ? Ne se souvenait-on plus que les Stuarts avaient été renversés de leur trône pour avoir réclamé l'appui de l'étranger, et fallait-il rappeler qu'en 1792 le péril n'était devenu plus grave pour la famille royale que lorsque les armées étrangères ayant envahi le territoire, la France révolutionnaire avait senti le besoin de se défendre par une forme nouvelle et par une énergie nouvelle ? »

A ces mots, de tous les rangs de la majorité partirent les cris *A l'ordre !* et les apostrophes les plus violentes à l'adresse de l'orateur. M. Manuel demanda à s'expliquer, mais sa voix fut étouffée par les clameurs ; la scène devint des plus tumultueuses, le président dut se couvrir et la séance fut suspendue. Pendant cette suspension, M. Manuel écrivit au président une lettre pleine de dignité pour protester contre la mauvaise foi qui avait voulu lui prêter l'absurde projet d'insulter lâchement, sans motifs et sans intérêt, au malheur d'augustes victimes dont la destinée affligeait tous les cœurs généreux, et il finissait en déclarant de la façon la plus expresse avoir dit *force nouvelle* et non pas *forme*

nouvelle, ainsi qu'on l'en accusait. Mais ni les termes si convenables de la lettre ni l'explication loyale qu'elle contenait ne purent désarmer une majorité prévenue et passionnée. Le prétexte de frapper un homme qui lui était particulièrement odieux se présentait ; elle ne voulut pas le laisser échapper et renvoya à l'examen d'une commission la proposition faite par M. de Labourdonnaye d'exclure de son sein M. Manuel. A l'unanimité cette commission conclut à l'exclusion définitive. Ce fut en vain que M. Royer-Collard, plus puissant de logique qu'il ne l'avait jamais été, démontra qu'aucune loi n'autorisait la chambre à exclure de son sein un de ses membres ; qu'une pareille mesure serait de sa part un vrai coup d'État, mais qu'un coup d'État, qui était toujours un grand mal par lui-même, devait, pour être excusable, trouver sa justification dans une nécessité impérieuse; que, dans le cas actuel, non-seulement la nécessité de frapper M. Manuel n'existait pas, mais que les motifs pour le faire manquaient, même si complétement, que la commission avait cru devoir s'abstenir de citer, dans son rapport, les prétendues paroles incriminées; qu'en ne les rappelant pas en regard de la résolution proposée elle les absolvait par cela même ; que dès lors c'étaient non plus les paroles mais les tendances seules, c'est-à-dire l'intention, c'est-à-dire la pensée secrète de l'orateur qui étaient accusées;

mais que cette pensée, cette intention, il les niait, et qu'en présence de ce déni personne ne pouvait prétendre à leur égard en savoir plus que lui-même; que si la chambre entrait dans la voie qu'on voulait lui ouvrir, les députés, au lieu d'être justiciables seulement de leurs électeurs, deviendraient désormais destituables par la majorité qu'ils auraient reçu mission de combattre, et que l'indépendance du législateur serait ainsi complétement détruite; qu'il aurait honte enfin d'en dire davantage sur ce point, parce que le bon sens parlait plus haut que lui-même ne pourrait le faire. Nul n'essaya de répondre à M. Royer-Collard; il y avait parti pris dans la majorité, et l'exclusion fut prononcée, mais limitée, sur la demande de M. Hyde de Neuville, à la durée de la session actuelle. Nonobstant ce vote, M. Manuel se rendit le lendemain à la séance, mais sur son refus de sortir de la salle, il fut arraché de son banc et entraîné au dehors par la force publique. Tout avait été dit sur le projet de loi des 100 millions, et la gauche s'étant abstenue de prendre part au scrutin, il fut adopté le lendemain à la majorité de 239 voix contre 19.

Sans être aussi vifs qu'ils l'avaient été à la chambre des députés, les débats auxquels donna lieu ce projet de loi dans la chambre des pairs furent pleins d'intérêt. MM. de Chateaubriand, Fitz-James, Polignac, donnèrent leur approbation à la guerre

projetée, tandis que ses avantages, au contraire, furent contestés par MM. de Barante, Catelan, le maréchal Jourdan et le duc de Broglie. Nous nous bornerons à rappeler l'éloquente et hardie péroraison dans laquelle ce dernier orateur exposa au vrai la situation de l'Espagne, justifia la révolution libérale qu'on voulait actuellement aller y étouffer, et résuma les maux qu'y avait causés le pouvoir absolu. « Les documents sont à la portée de tous, dit-il, on peut les consulter, et on s'y convaincra facilement que jusqu'au moment où les menaces des puissances étrangères et les armements de la France sont venus exaspérer les esprits, la marche de la révolution espagnole avait été aussi sage et aussi modérée que possible. Les hommes, victimes de l'ancien système, ont oublié leurs injures personnelles en sortant des cachots où ils avaient été plongés. Les grands ont conservé leurs titres et leurs honneurs, et l'Espagne a vu prononcer depuis trois ans moins de condamnations politiques que telle autre contrée en six mois. Où sont donc les crimes que l'on reproche à la révolution espagnole? Sans doute des excès déplorables ont été commis, mais il faut se rappeler depuis quelle époque, et considérer si nous sommes tellement à l'abri de tout reproche, que nous puissions nous constituer les ministres des vengeances de la société. En résumé, on veut rompre la paix avec l'Espagne, parce que son dénûment

nuit à notre commerce. Mais ce dénûment n'a-t-il pas pris naissance sous le gouvernement absolu, et par le gouvernement absolu? On veut comprimer par la force les partis qui déchirent l'Espagne, mais ces déchirements n'existaient-ils pas sous le gouvernement absolu, et par le même gouvernement? Enfin on veut la punir par les armes des excès dont elle est la victime; mais des excès aussi coupables n'ont-ils pas été commis sous le pouvoir absolu, et si la France n'a pas cru devoir porter remède aux maux qui furent pour l'Espagne la suite du pouvoir absolu, lui convient-il de s'armer avec tant de force contre ceux que peut entraîner l'établissement du gouvernement représentatif? » Plus libérale que la chambre des députés, la chambre des pairs n'adopta la loi qu'à la majorité de 113 voix contre 66.

Après le vote d'une autre loi qui autorisait pendant la durée de la guerre l'emploi en qualité de vétérans dans l'intérieur du royaume, de soldats et sous-officiers qui avaient été libérés du service au 31 décembre précédent, la chambre des députés s'occupa du règlement des comptes de l'exercice 1821. Balance faite des suppléments de crédit demandés, et des crédits sans emploi à annuler, le projet de loi présenté par le ministre constatait un excédant de ressources disponibles de 32,500,000 fr., excédant qui avait été transporté par prévision, nous l'avons vu, au budget des recettes de l'exer-

cice 1823. Parmi les suppléments de crédit demandés, l'un de 733,000 francs concernait les travaux de construction du nouvel opéra élevé en remplacement de celui où avait été assassiné le duc de Berry. La dépense avait été primitivement évaluée à 1,800,000 francs, et pareille somme avait été allouée. Mais les travaux, au lieu d'être faits par entreprise, avaient été exécutés par régie, à la hâte, sans grande surveillance, et la dépense connue atteignait déjà 2,500,000 francs. Il était même à craindre qu'elle ne dépassât cette somme, mais quant à présent le ministre de l'intérieur s'était borné à demander un supplément de 733,000 francs. L'exécution de la majeure partie des travaux avait eu lieu sous l'administration de M. Siméon, et composée exclusivement des membres de la droite, la commission des comptes n'avait pas voulu laisser échapper cette occasion de jeter un blâme sévère sur l'administration d'un des collègues du duc de Richelieu. En conséquence, elle avait chargé son rapporteur, M. Syriès de Mayrinhac, de déclarer en son nom qu'elle serait infidèle à son mandat, si elle ne dénonçait pas comme approchant de la culpabilité la négligence de l'administration dans cette affaire, et elle avait conclu au refus de tout crédit jusqu'à ce que le montant entier de la dépense eût été établi par un règlement définitif.

M. de Corbière prit dans la chambre la défense

de son prédécesseur. Il fit observer que la célérité avec laquelle il avait fallu entreprendre et exécuter les travaux, n'avait pas permis de les donner à l'adjudication, et que le devis fait à la hâte n'avait pas compris plusieurs dépenses essentielles, dont quelques-unes même de sûreté publique, avaient été jugées indispensables par la police. Mais il fut répondu que le ministre de l'intérieur, en dépassant sans vote législatif le crédit primitif, avait manqué aux principes salutaires de la loi de 1817; qu'il n'était pas tellement urgent de procurer à la ville de Paris les agréments d'un nouvel opéra pour que les travaux n'eussent pas dû être suspendus dès que les 1,800,000 francs alloués avaient été consommés; que sans doute la dépense effectuée devait être finalement payée par le trésor, puisqu'elle avait été faite pour le compte de l'État, mais que si la responsabilité matérielle du ministre ordonnateur n'était pas engagée, sa responsabilité morale l'était, et que la chambre, pour témoigner son mécontentement et rappeler les ministres à l'exécution rigoureuse de la loi, devait, ainsi que le proposait la commission, refuser, quant à présent, le crédit demandé. Les 733,000 francs furent en effet refusés, et quels que fussent les motifs qui l'avaient déterminé, ce vote était excellent. Mais en mentionnant les faits à l'occasion desquels il fut rendu, nous avons voulu aussi rappeler, en présence des dépenses exagérées

auxquelles donne lieu en ce moment la construction d'une nouvelle salle d'opéra, que celle élevée en 1820, et qui suffisait si bien encore à toutes les nécessités du luxe actuel, n'a coûté guère plus de 3 millions.

Nulle autre modification ne fut faite aux propositions du gouvernement, et les dépenses et recettes furent définitivement réglées pour l'exercice 1821, les premières à la somme de 882,235,000 francs, les secondes à celle de 915 millions.

La discussion du projet du budget de 1824 suivit immédiatement à la chambre des députés celle de la loi des comptes. Ce budget s'élevait en dépenses à 903,770,000 francs, en recettes à 904,334,000 francs, et il offrait comparativement à celui voté pour 1823, une diminution de recettes de 4,796,000 francs. Mais aucune portion de ces recettes ne provenait des exercices antérieurs, elles devaient être toutes propres à l'exercice 1824, et à l'exception d'une somme de 8 millions désignée sous le titre de recettes diverses, elles étaient basées sur les revenus réalisés en 1822, revenus qui avaient dépassé de 30 millions les évaluations primitives. Il faut dire ici comment le ministre entendait se procurer cette ressource accidentelle de 8 millions, et la mesure politique à laquelle il s'était proposé de la rattacher. Sous l'empire, une dotation composée d'une somme annuelle de 4 millions prélevée sur le pro-

duit des forêts de l'État, d'une rente de 1,300,000 fr. inscrite sur le grand-livre de la dette publique et du revenu de divers domaines, revenu évalué à 200,000 francs, avait été affectée au sénat. Au moyen de cette dotation, chaque sénateur touchait une pension annuelle de 36,000 francs, et cette pension leur avait été continuée sous la première restauration. Mais après les cent-jours, l'affectation des 1,300,000 francs de rentes, et celle des 250,000 francs de revenu des domaines furent seules maintenues, et les 4 millions de produit des forêts furent remplacés par une allocation au budget de 2 millions. En conséquence, les pensions furent réduites à 24,000 francs, et au fur et à mesure du décès des titulaires, de nouvelles pensions de 12,000 francs furent données aux pairs, dont la fortune personnelle n'était pas en rapport avec la position à laquelle ils avaient été élevés. Mais sous prétexte de mieux constituer l'indépendance de la pairie, le gouvernement avait présenté à la chambre des députés un projet de loi spécial ayant pour objet d'ordonner l'inscription sur le grand-livre au nom de la chambre des pairs d'une rente perpétuelle de 3,600,000 francs qui y serait immobilisée. Prélèvement fait de 800,000 francs pour les dépenses ordinaires de cette chambre, cette rente devait être divisée en dotations de 12,000 à 24,000 francs, dont il appartiendrait au roi de disposer; ces dotations une

fois accordées devaient être irrévocables et se transmettre avec la pairie par ordre de primogéniture, mais jusqu'à concurrence de 12,000 francs seulement, le surplus resté disponible étant destiné à former de nouvelles dotations. La création de la rente de 3,600,000 francs rendait donc inutile toute autre allocation pour la pairie, et l'État devait rentrer ainsi dans la jouissance des anciens domaines sénatoriaux. Le prix de ces domaines était évalué à 8 millions, et le ministre des finances demandait qu'ils fussent vendus immédiatement pour en comprendre le prix dans les recettes de 1824, ce qui devait permettre d'augmenter les crédits ordinaires de la guerre de 4,500,000 francs, et ceux de la marine de 3 millions. D'un autre côté, par des économies de détail bien entendues, M. de Villèle avait réduit de 5 millions les dépenses du ministère des finances, et en définitive la somme des crédits demandés pour 1824 n'excédait que de 3,933,000 fr. les allocations de 1823.

Mais le nouveau régime de dotation proposé pour la pairie avait soulevé, même dans le parti royaliste, les réclamations les plus vives ; loin de le considérer comme une garantie d'indépendance pour ce grand corps, chacun y avait vu un puissant moyen d'influence mis à la disposition du gouvernement. D'ailleurs les domaines sénatoriaux qu'il s'agissait d'aliéner, provenant de confiscations faites pendant

la révolution, il répugnait à la majorité royaliste de paraître, en autorisant cette aliénation, consacrer la légitimité de la vente des biens nationaux. La commission de la chambre chargée d'examiner le projet de loi de dotation en avait donc proposé le rejet, et le cabinet ayant renoncé à le faire discuter par la chambre, la recette accidentelle de 8 millions portée en prévision au budget de 1824 devait y être supprimée. Cette ressource n'existant plus, la commission du budget pensa qu'il convenait aussi de renoncer au supplément de dépenses qu'elle était destinée à couvrir, et elle proposa en conséquence de rejeter l'augmentation de 7,500,000 francs demandée pour les services ordinaires de la guerre et de la marine. Le projet de budget ainsi modifié par la commission se trouva donc réduit à 896,020,000 francs en dépenses, et à 896,334,000 francs en recettes.

A la suite de l'exclusion de M. Manuel, la gauche avait pris la résolution très-critiquable de ne plus reparaître dans le sein de la chambre pendant tout le cours de la session, et le centre gauche, sans s'abstenir d'assister aux séances, ne prenait plus aucune part aux débats. Mais la discussion du budget n'en fut pas moins des plus animées, et les attaques de l'extrême droite, désignée alors sous le nom de contre-opposition, furent tout aussi vives et beaucoup plus déplaisantes pour le cabinet que n'auraient pu l'être celles de l'opposition libérale. Ce furent

MM. de Labourdonnaye et Delalot qui se rendirent l'écho des griefs de leur parti. Le budget présenté par le président du conseil, et accepté par une commission complaisante, dit M. de Labourdonnaye, est un budget fictif, un vrai roman de finances. En effet, en admettant que la guerre soit terminée dans le cours d'une seule campagne, ce n'est pas lorsqu'un matériel immense aura été consommé, lorsque les équipages et la cavalerie auront été en partie détruits, lorsque l'habillement d'une armée sera à renouveler, qu'il pourra suffire pour réparer toutes ces pertes des crédits ordinaires demandés pour 1824. Mais quelle sincérité attendre de ministres qui avaient déserté leur parti, abandonné le programme dont ils avaient été les défenseurs quand ils siégeaient dans les rangs de l'opposition royaliste, et ici M. de Labourdonnaye énumérait ce programme de la contre-révolution : épuration générale parmi les fonctionnaires, dont la plupart, anciens serviteurs de l'empire, ne pouvaient être des agents dévoués et fidèles du gouvernement légitime; affranchissement des communes, des conseils généraux, des paroisses, des corporations religieuses qui, débarrassées de toutes chaînes administratives, deviendraient pour le gouvernement des appuis précieux; suppression du conseil d'État qui n'était qu'un instrument dangereux de centralisation ; et enfin, M. Delalot ajoutait, de son côté, la réforme complète

des lois de la révolution et de l'usurpation pour les mettre en harmonie avec les lois fondamentales de la monarchie. Ce dernier orateur rappela aussi les diverses circonstances dans lesquelles MM. de Villèle et Corbière, alors simples députés, avaient combattu tout ce que combattait encore la contre-opposition, avaient demandé ce qu'elle demandait aussi encore, et il cita textuellement leurs propres paroles. Pendant deux ans, reprit ensuite M. de Labourdonnaye, cette contre-opposition avait patienté; mais elle manquerait à ses devoirs les plus sacrés, si elle continuait à donner son concours à un cabinet qui vivait au jour le jour comme ses devanciers, qui, sans passion pour le bien, sans horreur pour les traîtres, calme par indifférence, modéré par faiblesse, et trompant l'espoir du parti qui avait mis en lui sa confiance, loin d'enchaîner la révolution contre laquelle il était armé des pouvoirs de la loi, l'avait plutôt défendue par son silence et ses insinuations. Abordant enfin la question financière, M. de. Labourdonnaye reprocha à M. de Villèle d'avoir laissé la dette flottante s'élever à 207 millions, au lieu d'user des divers crédits en rentes qui lui avaient été ouverts; et cependant, en présence des besoins qu'allait créer la guerre, et pour acquitter aussi les 240 millions de reconnaissances de liquidation encore à échoir, il faudrait bien arriver à négocier ces rentes. Mais les cours qui, au mois de décembre

précédent, étaient à 90 francs, n'étaient plus actuellement qu'à 78 francs; ils baisseraient sans aucun doute encore, et c'était dès lors avec une perte énorme pour le trésor que, par la faute du ministre des finances, l'opération serait faite. Pourquoi donc en 1823, au milieu d'une situation excellente, M. de Villèle ne s'était-il pas souvenu des conseils qu'en 1819, dans des circonstances bien moins avantageuses, il avait donnés à l'un de ses prédécesseurs. « Ne laissez pas, disait-il alors, peser sur le trésor une dette exigible aussi considérable, de crainte que le moindre embarras de finances, que la moindre circonstance alarmante ne vous livre à la merci des prêtants, et ne vous force de recourir à des expédients ruineux pour les contribuables autant qu'ils seraient déshonorants pour l'administration. Vendez plutôt les effets publics dont le trésor est propriétaire, etc., etc. » Mais la préoccupation exclusive de M. de Villèle devenu ministre, ajoutait M. de Labourdonnaye, était de rester au pouvoir; pour s'y maintenir, il voulait éviter de contracter un emprunt perpétuel qui dévoilerait les vices de la situation financière, et il préférait garder les rentes en portefeuille comme gage des emprunts temporaires qu'il serait obligé de faire à des taux exagérés, en rejetant ainsi sur un avenir qui ne lui appartenait pas, le soin de rectifier cette situation aggravée encore par les expédients auxquels il avait recours.

M. de Bouville prit ensuite la parole, et il reconnut que, dans l'état actuel de crise où se trouvait la place, il n'y avait pas moyen de songer à faire une émission de rentes. Mais la rente n'était pas la seule valeur qui pût être offerte aux capitalistes, et il fallait leur en proposer une autre qu'ils fussent plus disposés à accepter. Ainsi les reconnaissances de liquidation avaient toujours joui d'un grand crédit ; à la certitude d'un capital fixe elles joignaient celle d'un remboursement à une époque déterminée; pourquoi ne pas mettre pour 240 millions d'effets de même nature à la disposition du ministre des finances, qui les emploierait successivement à payer les frais de guerre, à solder les trois derniers cinquièmes de l'arriéré et même à remplacer une partie des bons royaux en circulation. Les reconnaissances, remboursables en quatre années à partir de 1826, permettraient ainsi au trésor de dégager sa situation, de satisfaire à tous les besoins en présence desquels il allait se trouver et d'attendre des circonstances plus favorables pour consolider la dette flottante. C'était donc le système des obligations à terme qu'indiquait M. de Bouville.

Laissant à M. de Corbière, qui s'en acquitta d'une façon assez médiocre, le soin de justifier les contradictions politiques qui leur avaient été reprochées à l'un et à l'autre par les deux chefs de l'extrême droite, M. de Villèle se borna à répondre aux

attaques dont son administration financière avait été l'objet de la part de M. de Labourdonnaye, et il le fit dans un discours qui, par la clarté, l'ordre et la solidité des raisons, peut être cité comme un modèle de discussion financière.

Le budget qu'il avait présenté, dit-il, n'était pas un budget fictif; en le proposant, il avait eu soin d'expliquer que ce budget était non pas un budget de guerre, mais un budget de paix; qu'il comprenait exclusivement les dépenses ordinaires payables au moyen des produits ordinaires, et que ce serait avec les ressources du crédit que seraient couvertes les dépenses extraordinaires. Il ne niait pas non plus avoir exprimé l'avis en 1819 qu'il était dangereux d'avoir une dette flottante de 200 millions; mais à cette époque la place n'était pas surchargée de rentes comme elle l'était actuellement, et il eût été facile de consolider cette dette dans de bonnes conditions. Depuis, au contraire, il avait fallu émettre 12 millions 500,000 fr. de rentes et l'opération commencée dans le courant de 1821 n'avait pu être achevée qu'à la fin de 1822. Or aussi longtemps que cette opération avait duré, il avait été loyalement impossible, sans risquer de mettre dans le plus grand embarras les capitalistes qui l'avaient entreprise, d'user des divers crédits en rentes accordés pour le remboursement des reconnaissances de liquidation, et au moment où elle se terminait

était survenue la baisse occasionnée par les événements d'Espagne. Mais le trésor n'était nullement dans la gêne, car il avait eu la précaution de s'assurer les moyens nécessaires pour faire face aux besoins extraordinaires de l'année 1823. Ainsi la banque s'était engagée à prêter 100 millions à un taux modéré; plusieurs maisons devaient également fournir 40 millions à 5 p. 100 contre des bons de la caisse de service, et ces ressources permettraient facilement d'attendre l'époque favorable pour procéder à une émission de rentes. Cette époque d'ailleurs ne tarderait pas arriver; la panique ne tenait pas à la guerre dont on était menacé, mais à la menace de la guerre, et elle ne pouvait dès lors qu'être passagère. En effet, ce que les capitalistes de tous les pays et ce que le caractère français principalement redoutaient avant tout, c'était l'incertitude, et dès que cette incertitude aurait cessé, dès que les événements se seraient déroulés, les cours reprendraient infailliblement leur essor. Il était donc complétement inutile de recourir au système des reconnaissances à quatre années d'échéance recommandé par M. de Bouville Provisoirement les bons royaux pouvaient suffire à tous les services; jamais ils n'avaient été plus recherchés; et comme ils étaient, à tous égards, un placement temporaire excellent pour les capitaux auxquels leurs détenteurs ne voulaient pas donner d'emploi définitif avant la paix, le

trésor avait plutôt à repousser qu'à provoquer l'extension des termes de leur échéance.

En présence de ces observations si clairement et si sensément déduites, M. de Bouville renonça à sa proposition, et ajoutons de suite que les circonstances ne tardèrent pas à donner raison complète à M. de Villèle. Dès que la Bidassoa eut été franchie, le prix de la rente commença à remonter; à la fin de mai, au moment de l'entrée du duc d'Angoulême à Madrid, les cours étaient à 89, et au mois de juillet suivant, le ministre put négocier au taux de 89 francs 55 centimes les 23 millions de rentes qu'il avait en portefeuille.

Rappelons encore une autre circonstance dans laquelle, pendant la discussion du même budget de 1824, M. de Villèle se trouva amené à professer des principes qui devraient servir de règle à tous les hommes chargés de diriger les finances de l'État. Les réductions de 4,500,000 francs et de 3 millions proposées par la commission du budget sur les services de la guerre et de la marine furent successivement combattues par plusieurs députés, entre autres par MM. de Frenilly et de Berbis, comme injustes parce qu'elles empêcheraient d'améliorer la position des soldats et des marins; comme impolitiques parce que la France, en entrant en guerre, devait faire montre d'abondance et non pas de gêne, et comme inutiles parce qu'il faudrait infailliblement

redemander, dans les comptes, ce qu'on aurait paru sacrifier dans le budget. Mais le retranchement demandé par la commission fut appuyé par M. de Villèle qui, en vrai ministre des finances, déclara que s'il était de son devoir, dans le conseil du roi, où était proposé le projet de budget, de combattre toutes les allocations à son avis inutiles ou exagérées demandées par ses collègues, il devait également leur faire opposition quand elles étaient reproduites dans les chambres. Il avait consenti d'abord à l'augmentation de crédit demandée pour les services de la guerre et de la marine, parce qu'il espérait alors avoir à sa disposition les ressources nécessaires à cet effet. Mais ces ressources ne devant pas se réaliser, il était sage de renoncer provisoirement à des dépenses que le trésor n'était pas actuellement en mesure d'acquitter. Rappelant ensuite que depuis 1817 le produit des impôts indirects avait augmenté progressivement de 78 millions par le développement de la richesse publique; que cette progression avait permis d'accroître de 32 millions le budget de la guerre, de 16 millions celui de la marine, de 23 millions celui de l'intérieur, sans augmenter les charges des contribuables, et que durant la même période le crédit de l'État n'avait cesser de s'élever : « Ne croyez pas, dit-il, que ce soit en augmentant fictivement tel ou tel chapitre de vos recettes que vous pourrez

en imposer à vos prêteurs. Ils savent aussi bien calculer que vous. Ils suivent vos discussions; ils étudient vos budgets et ils les jugent. Mais ayez dans vos finances une direction loyale, ayez toujours soin de proportionner vos dépenses ordinaires à vos recettes ordinaires, d'apporter dans les premières une sage économie, de ménager vos ressources extraordinaires et, à ces conditions, le crédit ne vous manquera jamais. » Conseils pleins de sens et de sagesse qui honorent le ministre habile par lequel ils étaient exprimés et dont se sont trop souvent écartés plusieurs de ses successeurs.

Mais bien qu'ayant en général sur toutes les questions administratives ou financières les vues les plus droites et les plus éclairées, M. de Villèle, en affaires aussi bien qu'en politique, n'avait pas toujours le courage de résister à ses amis, et peu de jours après il en donnait un regrettable témoignage.

Ainsi la loi des douanes, rendue l'année précédente, avait considérablement augmenté les tarifs sur la plupart des produits agricoles de provenance étrangère. Le droit d'entrée sur les bœufs et vaches avait été porté de 3 francs à 25 ou 50 francs par tête, suivant que les animaux étaient maigres ou gras, et celui sur chaque bête à laine introduite avait été élevé de 25 centimes à 5 francs; de plus, au lieu de payer indistinctement 9 centimes par kilogramme, les laines fines avaient été assujetties

à une taxe qui variait de 20 à 60 centimes suivant leur degré de préparation, et le droit sur les toiles avait été doublé. Assurément il y avait là une large satisfaction donnée à l'industrie agricole, et cependant, bien que les nouveaux tarifs fussent appliqués depuis quelques mois à peine, plusieurs membres, se plaignant que la production indigène n'en eût pas encore retiré le profit espéré, étaient venus réclamer contre leur insuffisance et proposer telle aggravation qu'ils croyaient devoir mieux favoriser les intérêts dont ils étaient plus spécialement les représentants. A ce sujet, M. de Villèle commença par déclarer que s'il convenait d'éloigner du marché intérieur les objets que le pays pouvait produire lui-même, les obstacles mis à leur introduction devaient être cependant combinés de façon à ne pas nuire aux intérêts de l'industrie, de la consommation et du commerce d'échange. Ce langage était conforme aux vrais principes; mais pour ne pas déplaire à une majorité aussi illibérale en économie politique qu'elle l'était en politique, M. de Villèle, au lieu de répondre nettement qu'avant d'aggraver les tarifs si récemment établis, il convenait d'attendre que l'expérience en eût été faite, se contenta de demander que le délai nécessaire pour étudier la portée des amendements proposés fût laissé à l'administration et promit même, dès que cette étude aurait eu lieu, de faire consacrer, par ordonnance royale, toutes

les modifications qui seraient jugées utiles, de façon qu'elles pussent être immédiatement appliquées sans attendre la prochaine session. Moyennant cette promesse les amendements furent retirés. Deux mois à peine étaient écoulés qu'elle était déjà en partie réalisée par une élévation de tarifs sur les laines étrangères, et, au commencement de la session suivante, un projet de loi était proposé à l'effet d'aggraver les restrictions sur plusieurs autres denrées.

Aucun autre débat financier ne fut soulevé qui mérite d'être ici mentionné, et nous terminerons le récit de la discussion du budget de 1824 en rapportant un vœu exprimé par M. de Marcellus, vœu qui complétait le programme contre-révolutionnaire formulé par MM. Delalot et Labourdonnaye, et témoignait de l'aveuglement d'un parti plein d'honneur, sans aucun doute, mais duquel on a dit avec tant de raison qu'il n'avait rien appris ni rien oublié.

Il s'agissait d'une proposition présentée par M. Leclerc de Beaulieu à l'effet de remplacer, par une dotation fixe au profit du clergé, le crédit affecté annuellement à sa rétribution; et cette proposition avait même été combattue par M. de Villèle comme ne devant procurer aucun avantage réel au corps éminent en faveur duquel elle était faite. M. de Marcellus n'insista pas non plus pour son adoption, mais il profita de cette circonstance pour

accuser une partie de la législation d'être impie et en demander la prompte réforme. Puisqu'il était question, dit-il, d'un article de finances relatif aux cultes, il croyait de son devoir de présenter, sur l'état de la religion comparée avec la morale et avec le dogme même de la vraie foi, quelques observations importantes. Parmi les lois, il y en avait d'impies, et comment pouvait-il en être autrement? Ces lois étaient l'ouvrage de la révolution; la révolution, on le savait, c'était l'impiété même, et le roi, qui était venu affranchir la France de son joug honteux, n'avait pas encore eu le temps de corriger tout le mal fait par elle. M. de Marcellus conjurait donc les ministres qui secondaient avec tant de zèle la pieuse sollicitude de Sa Majesté pour l'objet sacré qui était le premier bien de son peuple, de faire un examen des lois, d'associer à cet examen les dépositaires de la doctrine, et enfin de préparer, dans leurs méditations, un travail si longtemps attendu pour rendre la législation de la France telle que devait l'être celle qui régissait le royaume du fils aîné de l'Église. Le *Moniteur* constate que ces paroles furent accueillies par le vif assentiment de l'assemblée.

Le budget, adopté par la chambre des députés à l'unanimité moins quatre voix au chiffre de 895,862,656 francs en dépenses, et à celui de 901,943,536 francs en recettes, ne rencontra dans

la chambre des pairs aucune opposition. La session fut close le 10 mai, et le 10 juillet suivant M. de Villèle adjugeait, ainsi que nous l'avons déjà dit, à la maison Rothschild 23,114,516 francs de rentes, 5 pour 100, au taux de 89 fr. 55 c., soit moyennant la somme de 413,980,981 francs.

Il nous reste à parler des importantes réformes introduites par M. de Villèle pendant les deux premières années de son ministère dans la législation de la comptabilité publique. Nous avons déjà dit, en parlant d'un amendement présenté par M. Bignon dans la session de 1820, que, par une ordonnance royale du 14 novembre 1822, M. de Villèle avait fait décider : 1° que toutes les dépenses d'un exercice devraient être liquidées et ordonnancées dans les neuf mois qui suivraient l'expiration de cet exercice, afin que le compte définitif pût en être établi et arrêté au 31 décembre suivant; 2° que si parmi les dépenses faites pour un exercice il s'en trouvait qui n'eussent pu être liquidées, ordonnancées et payées avant l'époque de la clôture des comptes, ces dépenses ne pourraient être acquittées qu'au moyen d'une ordonnance royale qui en autoriserait l'imputation sur le budget de l'exercice courant. Mais outre ces prescriptions si utiles, l'ordonnance du 22 septembre portait encore que les crédits ouverts par la loi annuelle des finances pour les besoins d'un exercice ne pourraient être employés

qu'aux dépenses de cet exercice; que les ministres ne pourraient accroître, par aucune recette particulière, le montant des crédits affectés aux dépenses des services placés sous leur direction, et que tous les fonds provenant d'une source étrangère aux crédits législatifs seraient versés au trésor pour être portés en recette au chapitre des produits divers de l'exercice suivant; que chaque mois le ministre des finances devrait proposer au roi, d'après la demande des autres ministres, la distribution des fonds mis à la disposition de ces derniers pendant le mois suivant; qu'aucune dépense faite pour le compte de l'État ne pourrait être acquittée par le trésor si elle n'avait été préalablement ordonnancée par les ministres ou les ordonnateurs secondaires délégués à cet effet, et que toute ordonnance, pour être admise par le ministre des finances, devrait porter sur un crédit régulièrement ouvert, et être renfermée dans la limite des distributions mensuelles des fonds.

Parmi ces dispositions, les unes répondaient à des observations et à des vœux souvent exprimés dans les chambres, et les autres, en déterminant les rapports des divers ministres avec leur collègue des finances, et en soumettant leurs propositions au contrôle préalable de ce dernier, posaient des règles non moins précieuses pour la bonne gestion des deniers publics.

Mais une lacune importante était encore à combler. Les articles 148 et 150 de la loi des finances de 1817 avaient décidé que les ministres présenteraient à chaque session les comptes de leurs opérations pendant l'année précédente. Ces comptes étaient bien produits chaque année, mais sans uniformité ni régularité, et d'une façon beaucoup plus incomplète pour certains ministères que pour d'autres. M. de Villèle voulut établir des règles précises auxquelles tous les ministères fussent tenus de se conformer, et à cet effet il fit rendre l'ordonnance royale du 10 décembre 1823, qui prescrivait d'abord l'établissement annuel d'un compte général de l'administration des finances comprenant toutes les opérations relatives au recouvrement et à l'emploi des deniers publics, et présentant la situation des divers services des recettes et dépenses au commencement et à la fin de chaque année. Cette ordonnance déterminait ensuite les formes détaillées dans lesquelles chaque ministre publierait annuellement, avec des divisions uniformes, les comptes et les opérations de son département dans le cours de l'année expirée; ces comptes, établis d'après des écritures officielles, devaient être appuyés sur pièces justificatives et les résultats devaient en être contrôlés par leur rapprochement avec ceux du grand-livre de la comptabilité générale des finances. Enfin, chaque année, une commission composée de mem-

bres du conseil d'État et de la cour des comptes, était chargée de faire ce rapprochement et de constater la concordance des divers comptes ministériels avec les écritures courantes du trésor.

Ces deux ordonnances, qui font le plus grand honneur à l'esprit d'ordre et à l'esprit éclairé de M. de Villèle, sont encore actuellement en vigueur.

Depuis huit ans le régime de libre discussion existait en France, et il n'est pas sans intérêt, en terminant ce chapitre, de constater les résultats financiers obtenus pendant cet espace de temps.

Pour payer les dettes laissées par l'empire, les charges de l'occupation étrangère et les indemnités stipulées par les puissances alliées, il avait fallu emprunter 1,456 millions, et grever la dette fondée de 130 millions de rentes. Et cependant, malgré les émissions successives de ces rentes, le prix des cours n'avait cessé de s'élever; à la fin de 1823 il dépassait le pair, et le ministre des finances se disposait à proposer aux chambres un projet de loi ayant pour objet de réduire les intérêts de la dette. Mais aussi que d'ordre et de sagesse dans l'administration de la fortune publique!

Sur les huit années qui venaient de s'écouler (nous excluons de cette période l'année 1815 troublée par de si graves événements), quatre seulement avaient vu leurs dépenses excéder les crédits législatifs : 1817 de 54,600,000 francs à cause des

sacrifices qu'avait dû faire le gouvernement pour subvenir à l'insuffisance de la récolte de 1816, 1818 de 4.200,000 francs, 1821 de 85,900 francs, et 1822 de 16 millions, cette dernière somme employée partie à établir un cordon sanitaire sur les frontière d'Espagne, et le surplus à payer l'intérêt des reconnaissances de liquidation délivrées en sus du chiffre de 300 millions primitivement prévu. Dans les autres années, au contraire, les dépenses étaient restées inférieures aux crédits : en 1816 de 3,888,000 francs, en 1819 de 5,663,000 francs, en 1820 de 458,000 francs, en 1823 elles devaient l'être également de 20,400,000 francs, et ainsi, dans le cours de huit exercices, les dépenses n'avaient dépassé les crédits législatifs que d'une somme totale de 45,777,000 francs. D'un autre côté, les seuls budgets de 1816, 1817 et 1818, avaient été réglés en déficit, le premier de 17,998,807 francs, le second de 3,275,877 fr., le troisième de 34,599,325 francs, soit en totalité de 55,874,009 francs. Mais ce découvert, trop justifié par les circonstances extraordinaires qui avaient marqué cette période de trois années, avait été largement compensé par les excédants de ressources qu'avaient laissés les exercices suivants, excédants qui s'étaient élevés en 1819, à 4,459,463 francs, en 1820, à 39,971,620 francs, en 1821, à 33,270,181 francs, en 1822, à 5,431,230 francs, et

qui devaient être en 1823 de 42,719,000 francs, soit pour l'ensemble des cinq années, de 125,849,494 fr.

Rappelons aussi que dans ces huit années le produit des impôts indirects avait augmenté de 78 millions par le seul développement de la richesse publique, que cette progression avait permis d'opérer sur la contribution foncière un dégrèvement de 28 millions, que les services publics n'avaient pas été négligés puisque les budgets de la guerre, de la marine et de l'intérieur avaient successivement reçu des suppléments de dotation, le premier de 32 millions, le second de 16 millions et le troisième de 23 millions; et ajoutons enfin que l'amortissement avait déjà racheté près de 34 millions de rentes. La situation financière était donc à tous égards excellente, et cette situation la France la devait incontestablement aux institutions constitutionnelles et parlementaires dont elle était dotée, institutions qui, en associant d'une façon efficace à la direction de leurs affaires et à l'administration de leurs intérêts, les pays qui en jouissent, ne permettent pas les écarts et les dépenses inutiles auxquels les pouvoirs sans contrôle sont trop souvent enclins à se livrer.

FIN DU TOME PREMIER.

TABLE
DES CHAPITRES.

CHAPITRE I.

CHAPITRE II.

CHAPITRE III.

CHAPITRE IV.

CHAPITRE V.

CHAPITRE V.

CHAPITRE V.

CHAPITRE V.

CHAPITRE VI.